

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI RELAZIONI INTERNAZIONALI
Cattedra di Tutela Internazionale dei diritti umani

**LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO
NELL'UNIONE EUROPEA**

RELATORE:
Chiar.mo Prof.
Francesco Cherubini

CANDIDATA:
Marianna Antenucci
Matr. 611052

CORRELATORE:
Chiar. Mo Prof.
Paolo De Caternini

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

INDICE

INTRODUZIONE.....pag. 1

CAPITOLO 1:

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

1. La genesi della cooperazione allo sviluppo nel contesto internazionale....pag. 12
2. Il ruolo delle Nazioni Unite nella cooperazione allo sviluppo.....pag. 16
3. La prima fase della cooperazione allo sviluppo: l'aiuto.....pag. 20
4. La decolonizzazione e il Nuovo Ordine Economico Internazionale.....pag. 24
5. Il diritto allo sviluppo.....pag.36
6. La cooperazione allo sviluppo degli anni '80 all'human rights based approach.....pag.48

CAPITOLO 2:

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEL CONTESTO COMUNITARIO E LA POLITICA DI CONDIZIONALITA'.

1. L'evoluzione della tutela dei diritti umani in ambito comunitario.....pag.70
2. L'origine della operazione in ambito comunitario.....pag 79
 - 2.1 L'origine della cooperazione in ambito comunitario: le relazioni con i PTOM.....pag.79
 - \ Le prime basi giuridiche della cooperazione allo sviluppo.....pag.87

3. Dalla cooperazione nelle ex-colonie ad una cooperazione “globale”: da Yaoundé al Vertice di Parigi del 1972.....	pag.96
4. La Prima e la Seconda Convenzione di Lomé.....	pag.101
5. La Terza Convenzione di Lomé e la Dichiarazione sui diritti umani del 1996.....	pag.119
6. La Quarta Convenzione di Lomé e l’affermazione della politica di condizionalità all’interno degli accordi di cooperazione allo sviluppo.....	pag.122
7. L’istituzionalizzazione della politica di condizionalità: Risoluzione del Consiglio del 1991 e il Titolo XVII del TCE.....	pag.138
8. I diversi tipi di clausole di condizionalità.....	pag.156
9. Il modello comune per le clausole di condizionalità e il sistema della IV Convenzione di Lomé dopo la Revisione delle Mauritius.....	pag.162

CAPITOLO 3:

L’ACCORDO DI COTONOU E LA FASE ATTUALE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1. I risultati di 25 anni di partenariato e la necessità di un cambiamento.....	pag.175
2. L’Accordo di Cotonou.....	pag.185
2.1 Le caratteristiche generali.....	pag.185
2.2 I tre pilastri dell’Accordo.....	pag.191
3. La condizionalità nell’Accordo di Cotonou.....	pag.196
4. Una forma di condizionalità positiva: la cooperazione basata sui meriti.....	pag.208

5. La partecipazione della società civile nell'Accordo di Cotonou e la fase della cooperazione decentrata nella cooperazione allo sviluppo.....pag.210

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....pag.229

Introduzione

Per quanto il mondo in cui viviamo sia sempre più interconnesso, omogeneo e interdipendente, tra gli Stati sussistono delle profonde disuguaglianze rispetto alle quali il progresso tecnologico, culturale, politico sembra sia ancora inerme.

Il globo è ancora diviso in due parti, il Nord e il Sud. Ciò non significa che la nostra sia una realtà statica; assistiamo a cambiamenti continui che sono in grado di rimodellare la geografia mondiale, di avvicinare Stati dell'area meridionale a quelli dell'area settentrionale, ma continuano ad esistere un Nord e un Sud profondamente distanti.

La cooperazione allo sviluppo ha come obiettivo la riduzione delle distanze tra i due estremi della terra. Le differenti condizioni storiche, geografiche, politiche hanno inevitabilmente determinato disuguaglianze tra i Paesi, ma a partire dalla seconda metà del secolo scorso è emersa la volontà di ristabilire una situazione di equilibrio.

L'impegno per un miglioramento delle condizioni degli Stati che si trovavano in una situazione di grave arretratezza iniziò a rappresentare un'esigenza del nuovo ordine che si stava ricostruendo dopo i due conflitti mondiali. Si voleva ridurre al minimo il rischio che forti squilibri interni ad alcuni Paesi potessero riflettersi all'esterno, causando nuovamente il caos nelle relazioni internazionali.

Inoltre, in seguito alle brutalità compiute durante le guerre mondiali è iniziato un processo di internazionalizzazione dei diritti umani, con cui la comunità internazionale verrà "investita" del ruolo di garante dei diritti fondamentali dell'individuo. In questo modo si pone necessariamente fine all'indifferenza dei Paesi industrializzati nei confronti della strutturale violazione della dignità umana subita dalle popolazioni dei

Paesi in via di sviluppo, privi dei mezzi economici e istituzionali per garantire condizioni di vita adeguate.

La cooperazione allo sviluppo nasce quindi in un contesto complesso, in una realtà in cambiamento in cui nuovi Stati stavano emergendo e le vecchie potenze non volevano perdere le proprie relazioni privilegiate con le loro ex colonie; in cui la pace e la sicurezza divengono obiettivi mondiali per raggiungere i quali ogni Paese è chiamato a cooperare; in cui i diritti umani acquistano un rango superiore ed è necessario che ogni Stato si adoperi per garantirne il rispetto.

La mia ricerca ha l'obiettivo di analizzare questo complesso e vasto fenomeno. Per farlo ho deciso di privilegiare un approccio specifico, quello basato sui diritti umani, e un attore internazionale preciso, l'Unione Europea. Come vedremo nel corso della trattazione in realtà l'*human rights based approach* non è solo una modalità operativa, ma è un nuovo modo di concepire la stessa assistenza ai Paesi più arretrati, fondato sull'innovativa nozione di sviluppo umano. Con questa la cooperazione allo sviluppo abbandona la dimensione esclusivamente economica, l'idea che basti assicurare beni e servizi ai Paesi in via di sviluppo; l'assistenza economica inizia così ad essere integrata dalla tutela dei diritti fondamentali, correlati a tutte le dimensioni della vita umana (civili, culturali, politiche, sociali). Questo perché sviluppo umano significa garantire a tutti gli individui, in particolar modo a quelli che vivono in condizioni più disagiate, lo sviluppo delle proprie capacità e libertà, individuali e collettive.

Nel primo capitolo la mia ricerca si è concentrata, appunto, su come nel contesto internazionale post-bellico sia emerso il fenomeno della cooperazione allo sviluppo, sulle differenti fasi che l'hanno caratterizzata, riconducibili alle diverse concezioni di sviluppo, nel corso

del tempo sostenute nella comunità internazionale. Sono arrivata così ad osservare come, superando il mero aspetto economico, si è giunti al momento attuale, quello della promozione dello sviluppo quale processo che ha come punto di partenza, mezzo e finalità ultima l'uomo.

Dopo aver realizzato questa panoramica generale che ha permesso di inquadrare il contesto in cui operano i sempre più numerosi attori impegnati nella cooperazione allo sviluppo, mi sono concentrata sull'attività di un soggetto in particolare: l'Unione Europea. La scelta di concentrarmi sulla politica di cooperazione allo sviluppo in ambito comunitario è riconducibile, oltre che ad un interesse personale, al fatto che questa sia un oggetto di studio particolarmente interessante per osservare il legame tra sviluppo e diritti umani.

In quest'ottica nel primo capitolo mi sono focalizzata, prima di tutto, sul processo grazie al quale la CEE, andando oltre l'esclusiva dimensione economica per la quale era stata specificatamente istituita, ha acquisito competenze anche nel campo della promozione dei diritti degli individui. Il riconoscimento dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione, realizzato in un primo momento grazie alla Corte di Giustizia, venendo affermato poi anche dalle altre istituzioni, diviene con il tempo un elemento fondamentale delle politiche comunitarie interne ed esterne. In questo modo verrà riconosciuto come obiettivo anche della politica di cooperazione allo sviluppo che, da insieme di interventi mirati a mantenere "relazioni particolari" tra gli Stati membri e le loro ex colonie, acquisterà negli anni '60 - '70 una dimensione autonoma e mondiale.

La cosa interessante a livello comunitario è che nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea non venne introdotta alcuna disposizione, né per quanto riguarda la tutela dei diritti umani né per

quanto concerne, nello specifico, la cooperazione allo sviluppo. Queste due dimensioni verranno comunque singolarmente promosse e ben presto si “incontreranno” nella prassi convenzionale della Comunità. In questo senso mi son azzardata a dire che a livello comunitario il rapporto tra diritti umani e sviluppo viene esplicitato precocemente, perché nella regolazione dei rapporti tra la Comunità e i Paesi in via di sviluppo, realizzata attraverso varie tipologie di accordo, vengono introdotte a partire dagli anni '80 - '90 clausole che condizionano l'erogazione dell'aiuto al rispetto dei diritti umani. La politica di condizionalità, con cui si lega in maniera indissolubile l'attività di cooperazione al rispetto di diritti dell'uomo, principi democratici, Stato di diritto e buon governo, è un elemento che caratterizza fortemente la politica comunitaria in materia, ancor prima che questa venga istituzionalizzata con il Trattato di Maastricht; questo, recependo appunto quanto consolidatosi negli anni nella pratica convenzionale comunitaria, riconoscerà ufficialmente la promozione dei diritti umani come obiettivo della cooperazione allo sviluppo.

E' importante già da ora specificare che l'analisi dei cambiamenti che caratterizzano la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea è stata qui realizzata puntando l'attenzione su una zona specifica: i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). Ho cercato di non trascurare riferimenti e comparazioni anche con le altre zone d'intervento della Comunità, ma ho preferito focalizzarmi sulle Convenzioni che regolano le relazioni UE-ACP perché, come vedremo, rappresentano un vero e proprio laboratorio di modalità di intervento, concetti giuridici e posizioni politiche in tema di cooperazione.

Nell'ultimo capitolo della mia ricerca, si è cercato di osservare l'ulteriore passo in avanti realizzato nell'ambito della cooperazione allo sviluppo

umano, con l'obiettivo di realizzare concretamente interventi dall'uomo e per l'uomo. In quest'ottica mi sono principalmente focalizzata sull'Accordo di Cotonou, che attualmente disciplina le relazioni tra l'Unione Europea e il gruppo ACP. Ripercorrendo le diverse novità introdotte dal testo, è stata posta particolare attenzione al consolidamento del dialogo politico tra le parti del partenariato e alla cooperazione decentrata. Queste innovazioni testimoniano infatti che la cooperazione allo sviluppo ha raggiunto ormai una fase in cui predomina la convinzione che il processo di sviluppo debba partire dagli stessi Paesi in via di sviluppo, e non può essere "importato".

La condivisione di valori comuni, promossa grazie al dialogo politico, e la partecipazione della società civile alla programmazione e realizzazione degli interventi della cooperazione, *ratio* della cooperazione decentrata, stravolgono i principi alla base delle relazioni ACP-UE e sono frutto di questo nuovo, attuale, modo di concepire la cooperazione stessa.

Prima di intraprendere la ricerca vera e propria, ci terrai infine a precisare che l'interesse per la materia è nato in me con la partecipazione ad un Corso di specializzazione in cooperazione allo sviluppo, organizzato a Bruxelles dalla Camera di Commercio Belgo-Italiana, dove mi sono approcciata per la prima volta al "mondo" della cooperazione.

Ho scoperto che è una realtà complessa, fatta di luci ed ombre, di problematici nodi da risolvere e al tempo stesso di piccoli quotidiani passi in avanti. Questo mio lavoro di tesi, che mi ha permesso di approfondire un ulteriore aspetto, dei molteplici che caratterizzano il fenomeno della cooperazione, costituisce quindi solo un piccolo,

importante, pezzo di un puzzle che mi piacerebbe continuare a comporre nel tempo, ma che mi rendo conto essere ampio e complesso.

CAPITOLO 1

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

La cooperazione allo sviluppo può essere intesa come “cooperazione tra gli Stati in materia di assistenza allo sviluppo”¹, ovvero come l’insieme di politiche realizzate da un governo o da un’istituzione multilaterale, con l’obiettivo di creare le condizioni necessarie per uno sviluppo economico e sociale, duraturo e sostenibile, in un altro paese².

La cooperazione allo sviluppo ha subito nel tempo cambiamenti ed evoluzioni riconducibili a molteplici fattori (economici, politici, storici e commerciali), e caratterizzati dalle diverse posizioni assunte dagli Stati industrializzati, sia a livello individuale che all’interno di organizzazioni internazionali, nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. Si sono susseguite così nel corso degli ultimi sessant’anni diverse “concezioni” di sviluppo e sottosviluppo che hanno inevitabilmente condizionato la modalità dell’intervento in sostegno ai paesi più bisognosi, tanto che è possibile parlare di vere e proprie fasi, o paradigmi³, della cooperazione allo sviluppo.

Senza la pretesa di realizzare un’analisi storica puntuale e dettagliata delle relazioni tra il Nord e il Sud del mondo nel XXI secolo, tema sul

¹ M. GIULIANO, *Cooperazione allo sviluppo e diritti internazionale*, Milano, 1985, p. 3

² F. BONAGLIA, V. DE LUCA, *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Bologna, 2006, p. 10.

³ Nell’identificare le differenti fasi della politica di cooperazione allo sviluppo, alcuni studiosi si sono spesso serviti del concetto di paradigma, sviluppato da Thomas Kuhn. Per paradigma si intende il modello interpretativo e normativo che un’intera comunità scientifica adotta per un certo periodo e che viene riconosciuto e utilizzato da suoi membri, fino all’introduzione di un nuovo paradigma attraverso la successiva “rivoluzione scientifica”.

quale è inoltre ancora carente l'attenzione degli storici⁴, è utile, ai fini della nostra ricerca, soffermarsi sull'origine della cooperazione allo sviluppo e sulla sua "metamorfosi" nel contesto internazionale, evidenziando successi ed insuccessi che hanno condotto a tentare approcci differenti, con l'obiettivo di realizzare azioni realmente efficaci. Attraverso questa panoramica generale, arriveremo quindi ad analizzare la fase attuale della cooperazione allo sviluppo, l'*human rights based approach*, fondata sul legame tra promozione dello sviluppo e tutela dei diritti umani, ormai avvertito come indissolubile dalla comunità internazionale e fortemente promosso e sostenuto dall'Unione Europea.

1. La genesi della cooperazione allo sviluppo nel contesto internazionale.

I processi di assistenza inter-governativa che mirano alla promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi arretrati, costituiscono un fenomeno relativamente recente⁵. E' solo successivamente al 1945 che inizia a radicarsi la convinzione che per garantire stabilità e sicurezza, bisogna creare solide relazioni cooperative tra gli Stati, che la crescita economica e la promozione sociale dei paesi e delle aree arretrate siano imprescindibili per un corretto funzionamento del sistema economico e politico internazionale e soprattutto siano da considerarsi vera e propria responsabilità della comunità internazionale.

⁴ Si vedano comunque, tra gli altri: R.F. CLARK, *Victory deferred: The war on global poverty, 1945-2003*, Lanham, 2005; E. SPATAFORA, R. CADIN, C. CARLETTI, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2003; D.K. FIELDHOUSE, *The west and the Third World. Trade, Colonialism, Dependence and Development*, Oxford, 1999; D.H. LUISDAINE, *Moral vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, 1993, e P. ISERNIA, *La cooperazione allo sviluppo*, Bologna, 1995.

⁵ A. RAIMONDI, G. ANTONELLI, *Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, Torino, 2001.

Prima di quella data erano state promosse relazioni e forme di aiuto tra i governi o nei confronti delle colonie, ma furono azioni ridotte, a causa del condizionamento delle logiche prevalentemente “liberistiche” delle politiche economiche degli Stati; queste determinarono a lungo una certa riluttanza ad intraprendere qualsiasi azione sul piano internazionale per ridurre il divario di sviluppo economico e sociale⁶, originato dalla Rivoluzione industriale di fine XVIII secolo in Inghilterra, propagatasi poi in America del Nord e in diversi paesi dell’Europa occidentale.

Precedentemente al vero e proprio passaggio dall’era della coesistenza a quella della cooperazione, che come accennavo avverrà intorno agli anni ’50⁷, si può individuare nella Società delle Nazioni l’anticipazione del profondo cambiamento che si verificherà nel periodo successivo. L’organizzazione ideata da Wilson infatti non ebbe il successo rivoluzionario che al tempo diversi autori avevano preconizzato e che i suoi sostenitori avrebbero sperato, ma nel suo patto istitutivo si esplicita per la prima volta il concetto di cooperazione internazionale in campo economico e sociale.

Nata con l’obiettivo principale di mantenere la pace, essa non mira solo all’integrità territoriale e all’indipendenza di tutti i Paesi, ma anche al benessere e allo sviluppo, possibile grazie alla tutela dei popoli esercitata

⁶ Gli indirizzi di politica economica “liberistici” spingevano i governi ad evitare il più possibile interventi nella sfera delle relazioni economiche internazionali, per lasciare che questa fosse in mano al gioco delle forze economiche spontanee, dei meccanismi e automatismi del mercato. In questo modo il divario di sviluppo economico e sociale tra i Paesi esportatori di manufatti e quelli esportatori di prodotti agricoli e materie prime, veniva lasciato alle scelte delle forze economiche, più che a quelle dei governi.

⁷ E’ ovviamente incorretto definire una data precisa in cui inizi quella che è stata definita “era della cooperazione”, in virtù del fatto che il passaggio da una determinata fase storica all’altra non può ricondursi in linea generale ad un solo anno. Simbolicamente però, come verrà spiegato a breve, possono essere presi gli anni ’50 come riferimento principale per posizionare cronologicamente la “nascita” della cooperazione allo sviluppo, in quanto periodo in cui si verificheranno i fatti principali che conducono ad una reale istituzionalizzazione del fenomeno.

dalle nazioni più “progredite”, ossia quelle che possedevano i mezzi e l’esperienza adeguati. Nell’art. 22, relativo all’istituzione dei mandati e al loro legame con la questione dello sviluppo, quanto affermato è più che mai evidente: “Alle colonie e ai territori che in seguito all’ultima guerra hanno cessato di trovarsi sotto la sovranità degli Stati che prima li governavano, e che sono abitati da popoli non ancora in grado di reggersi da sé [...] si applicherà il principio che il benessere e la *sviluppo* di questi popoli costituiscono una missione sacra di civilizzazione ed è opportuno incorporare nel presente Patto delle garanzie per l’adempimento di tale missione. Il metodo migliore per realizzare tale principio è conferire la tutela di questi popoli alle nazioni sviluppate che, in ragione delle loro risorse, della loro esperienza e della loro posizione geografica, sono nella situazione migliore per assumersi tale responsabilità e che consentono di accettarla”⁸ (cors. agg.). Emerge quindi in questo contesto un embrionale diritto di assistenza allo sviluppo⁹ garantito a livello internazionale, che rappresenta una sorta di compensazione alla mancata applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli, proclamato da Wilson tra i principi alla base del nuovo ordine mondiale post-bellico. Infatti, se le popolazioni sotto mandato non potevano autodeterminarsi, trovandosi in uno stato di sottosviluppo, una possibilità di miglioramento alla loro condizione poteva ora essere garantita in virtù di un *principio di sviluppo*, missione da cui scaturivano degli impegni per le potenze mandatarie, controllate dalla Società delle Nazioni.

⁸ L’art 22 inoltre stabiliva che dal grado di sviluppo della popolazione interessata dipendevano sia il carattere del mandato (par. 3) sia le responsabilità amministrative delle potenze mandatarie (parr. 4-6). All’art. 23 invece venivano anche fissati degli obblighi per la potenza mandataria, mentre alla Società spettava il controllo generale degli accordi relativi alla tratta delle donne e dei bambini, ai traffici di stupefacenti etc.

⁹ E. SPATAFORA. R. CADIN, C. CARLETTI, *op. cit.*, p. 8.

Inizia in questo periodo a diffondersi l'idea, consolidatasi poi con l'evoluzione della cooperazione allo sviluppo, che l'attività di assistenza possa essere considerata compensazione e "risarcimento" rispetto all'ingiusta differenza delle condizioni del Nord e del Sud del mondo, creatasi nel corso della storia.

Dal punto di vista operativo il ruolo della Società delle Nazioni nell'assistenza allo sviluppo, è stato svolto soprattutto attraverso l'attività di coordinamento¹⁰ degli organismi internazionali già esistenti (l'Organizzazione Internazionale del lavoro, l'Organizzazione internazionale della cooperazione intellettuale, l'Organizzazione d'igiene, etc.). La necessità di un coordinamento delle attività svolte dalle organizzazioni internazionali, sarà infatti una nozione che successivamente giocherà un ruolo fondamentale in materia di azione per lo sviluppo¹¹. Inoltre l'organizzazione ha sia promosso una serie di dibattiti riguardo a questioni e problematiche che interessavano i Paesi sottosviluppati, che presentato nel 1931 il primo programma di cooperazione allo sviluppo, finanziando un progetto di cooperazione tecnica con la Cina¹².

Nonostante l'importanza dell'attività realizzata dalla Società delle Nazioni, poiché prima organizzazione internazionale a contemplare la necessità che gli Stati con maggiori risorse intervengano in favore di quelli più svantaggiati, questo primo periodo è caratterizzato solo da sporadici esempi di assistenza allo sviluppo, rilevanti più per il loro significato storico che per il loro valore sistemico.

¹¹ G. FEUR, H. CASSAN, *Droit International du développement*, Parigi, 1991.

¹² Il programma promosso dalla Società delle Nazioni in Cina consisteva nell'invio di missioni di esperti, la formazione di quadri, e la lotta contro le epidemie.

Come ho anticipato, saranno gli anni '50 a vedere l'istituzionalizzazione della cooperazione allo sviluppo, grazie al verificarsi di quattro fatti fondamentali: la creazione delle Nazioni Unite e di istituti specializzati in seno alle stesse, il cui mandato prevedeva l'aiuto ai Paesi impoveriti dalla guerra; il piano Marshall; il processo di decolonizzazione; la contrapposizione tra il blocco sovietico e occidentale.

2. Il ruolo delle Nazioni Unite nella cooperazione allo sviluppo.

Con la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite si ha il definitivo passaggio dall'era della coesistenza a quella della cooperazione. Nella Carta delle Nazioni Unite l'art. 1, par. 3, proclama che il fine dell'Organizzazione è “conseguire la cooperazione internazionale nella risoluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario”. Forte è sicuramente l'influenza di quelli che erano stati i principi alla base della Società delle Nazioni, ma mentre lì la cooperazione internazionale rappresentava una vocazione politica¹³ dell'organizzazione, impegnata nell'evitare l'esplosione di nuove guerre, con la nascita dell'Onu, si fa spazio il concetto di “pace positiva” che prevedeva un impegno attivo nello stabilimento e nel mantenimento delle condizioni idonee a garantire la pace¹⁴. In quest'ottica la “Cooperazione internazionale economica e sociale”, a cui è dedicato l'intero Capitolo IX, viene identificata come quello strumento necessario per “creare condizioni di stabilità e benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni”¹⁵. Nell'ambito delle Nazioni Unite quindi l'attenzione non viene riservata solo alle questioni

¹³ E. SPATAFORA, R. CADIN, C. CARLETTI, *op. cit.*, p. 10.

¹⁴ *Pax est servanda* diviene l'imperativo giuridico del diritto onusiano.

¹⁵ Art. 55, Capitolo IX, Carta delle Nazioni Unite.

politiche, ma si comprende come per raggiungere l'obiettivo della pace e della stabilità sia necessaria anche un'azione di natura economica. Per attuare un programma tanto ambizioso, l'Organizzazione istituisce (Capitolo X, Carta delle Nazioni Unite) il Consiglio economico e sociale, che sotto la direzione dell'Assemblea Generale, ha, tra gli altri, il ruolo fondamentale di coordinare gli istituti specializzati. Questi ultimi sono vere e proprie organizzazioni internazionali a carattere universale¹⁶, a cui l'art. 57 della Carta riconosce un ruolo fondamentale in campo economico, culturale, educativo, sanitario, e simili. Tra questi, oltre alle organizzazioni preesistenti all'ONU, come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, di fondamentale importanza sono le organizzazioni istituite con la Conferenza internazionale di Bretton Woods. Nel 1944 con lo scopo di ristabilire l'ordine nel sistema monetario e dei pagamenti, vengono conclusi una serie di accordi con l'obiettivo di promuovere una cooperazione monetaria internazionale, che assicuri la stabilità dei cambi e una ripresa dei rapporti economici. A questo fine vengono istituiti, nel 1946, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS, successivamente Banca Mondiale). A completamento dell'opera di ricostruzione delle relazioni economiche internazionali, nacque inoltre nel 1948 anche il General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, inglobato poi, con alcune modifiche, dal 1995, nella World Trade Organization, WTO), strumento per facilitare i rapporti commerciali¹⁷, puntando ad una graduale riduzione delle barriere

¹⁶ Lo status di organizzazione internazionale a carattere universale, è conferito in seguito alla conclusione di un accordo di collegamento con il Comitato economico e sociale, che deve essere approvato dall'Assemblea Generale.

¹⁷ Tra gli principali strumenti utilizzati per ridurre le barriere tariffarie e promuovere la liberalizzazione degli scambi, vi è la clausola della nazione più favorita. Con questa si stabilisce che a

tariffarie, e ad una più ampia applicazione delle compensazioni multilaterali¹⁸.

L'importanza della cooperazione tra gli Stati emerge quindi successivamente alla Seconda Guerra Mondiale. La tragicità del conflitto, le sue profonde conseguenze, avevano spinto i singoli Paesi, soprattutto le potenze vincitrici, ad interrogarsi su quale potesse essere il modo per scongiurare una replica di quanto accaduto. La risposta a questa domanda fu proprio la cooperazione, necessaria per il funzionamento di un sistema di sicurezza comune e per aiutare i paesi più in difficoltà, a livello economico, a riprendersi. In quest'ottica è necessario menzionare anche il piano Marshall che, come già anticipato, è uno dei fatti fondamentali per l'istituzionalizzazione della cooperazione allo sviluppo. L'European Recovery Program (ERP) viene concepito nel tentativo di cercare di riequilibrare la situazione di forte disparità tra le condizioni in cui versavano i Paesi europei e quelle indiscutibilmente migliori degli Stati Uniti. Per il vecchio continente era necessario incrementare la propria capacità produttiva e superare le crisi alimentari, la potenza statunitense possedeva invece le risorse necessarie per soddisfare la crescente domanda d'importazione proveniente dall'Europa. Vennero così stanziati circa 17 miliardi di dollari per un periodo di quattro anni e per discutere nello specifico l'amministrazione di tale programma; il 12 luglio del 1947 a Parigi, sedici paesi si riunirono e diedero vita all'Organisation for European Economic Cooperation (OEEC, divenuta successivamente l'Organisation for Economic

tutti i Paesi contraenti il GATT, si dovevano garantire condizioni doganali e daziarie non meno favorevole di quelle concesse negli accordi commerciali con un Paese terzo. In questo modo se per un Paese terzo venivano stabilite condizioni particolarmente favorevoli, queste dovevano essere assicurate a tutti gli Stati membri del GATT, in virtù del dominante principio di reciprocità.

¹⁸ A. RAIMONDI, G. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 7.

Cooperation and Development, OECD). Tra gli obiettivi del Piano Marshall non bisogna tralasciare quelli più prettamente politici. L'assistenza operata doveva infatti essere uno strumento per consolidare il sistema democratico, la stabilità economica e soprattutto la politica dei regimi liberali, e contenere quindi il pericoloso espansionismo sovietico. La contrapposizione tra il blocco sovietico e occidentale è un fattore impossibile da trascurare nell'analisi dell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo. La volontà di espandere la propria area di influenza spingerà, oltre che a sostenere la "ricostruzione europea", anche a successivi interventi di assistenza nei Paesi in via di sviluppo, su cui quindi l'attenzione si è spostata, non solo per il progressivo emergere di una "coscienza internazionale" che riconobbe l'obbligo di tutti gli Stati di intervenire per garantire l'uguaglianza sostanziale tra i popoli, ma anche per motivi più strettamente politici. A riprova di ciò, come vedremo in seguito, al termine delle "strategie di influenza" tipiche della Guerra Fredda, ci sarà un profondo cambiamento nell'approccio alla cooperazione allo sviluppo.

Tornando al piano Marshall, ai fini della nostra analisi ciò che rileva è che, al di là del suo valore politico, per le modalità e i risultati ottenuti, è stato riconosciuto come uno tra i primi, strutturati, esempi di cooperazione, modello di riferimento per la successiva destinazione degli aiuti ai Paesi sottosviluppati¹⁹.

¹⁹ E' necessario sottolineare che attualmente un intervento come il Piano Marshall, rientrerebbe nella categoria dei cd. "aiuti d'urgenza", che si differenziano dai più comuni "aiuti pubblici allo sviluppo" (ODA, official development assistance). Gli aiuti d'urgenza sono ben definiti dalla Convenzione di Lomé, come aiuti "che devono far fronte a gravi difficoltà economiche e sociali, di carattere eccezionali, risultanti da calamità naturali o da circostanze straordinarie aventi effetti comparabili". Per aiuto pubblico allo sviluppo (APS) si intende invece "quei flussi ai paesi in via di sviluppo ed alle istituzioni multilaterali forniti da organi pubblici, inclusi i governi statali e locali, o i loro organi esecutivi, ciascuna transizione dei quali soddisfa le seguenti condizioni: a) è amministrata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e il benessere dei PVS; b) è a condizioni agevolate e

3. La prima fase della cooperazione allo sviluppo: l'aiuto.

Finora si è cercato di descrivere il contesto storico in cui emerge la consapevolezza di quanto la cooperazione, l'assistenza nei confronti dei Paesi con meno risorse, sia importante e fondamentale per costruire e mantenere la pace e la stabilità a livello internazionale. La contestualizzazione del fenomeno di nostro interesse è necessaria, non solo per comprendere la genesi della cooperazione allo sviluppo, ma soprattutto perché la prima fase di questa è la più condizionata dagli eventi caratterizzanti gli anni '50 (in particolare la ricostruzione e lo sviluppo dei Paesi europei usciti delle guerre mondiali, e la “guerra fredda”). Difatti, seppur anche le successive fasi non saranno scevre da influenza degli eventi storico-politici del tempo, a partire dagli anni '60 e ancora di più in quelli '70, come vedremo nei prossimi paragrafi, la politica di cooperazione allo sviluppo inizierà a configurarsi come un processo politico relativamente autonomo.

Focalizzandosi ora sulle modalità tipiche della cooperazione allo sviluppo negli anni '50, possiamo parlare in questo periodo di fase dell'assistenza o dell'aiuto. In questa prima fase l'obiettivo dello sviluppo coincide con la mera crescita del reddito²⁰. Il concetto di sottosviluppo promosso è statico, si basa cioè su un confronto tra un'economia e le altre in base al quale si rileva lo stato di inferiorità

contiene un elemento dono pari almeno al 25%” (la terminologia dell'APS è stata coniata dal DAC, il Comitato aiuto pubblico allo sviluppo dell'OCSE, che definisce e controlla i criteri con cui vengono realizzati gli aiuti). Quindi, se poi nella pratica queste due tipologie abbiano caratteristiche in comune, la prima si differenzia per la peculiarità della straordinarietà e l'urgenza dell'aiuto. Chiaramente al tempo dell'ERP non esisteva tale definizione ed esso, seppur finalizzato all'intervento in una situazione di emergenza, poté comunque essere assunto come modello nel momento in cui si iniziarono a pensare interventi strutturali e di lungo termine nei Paesi in via di sviluppo.

²⁰ F. BONAGLIA, V. DE LUCA, *op. cit.*, p. 15.

esistente rispetto ad un modello comunemente accettato²¹.

Il limite di tale concezione risiede nel fatto che ci si concentri sulla rilevazione dello stato di arretratezza dell'economia di un paese rispetto ad uno standard predefinito senza indagare le relazioni di causalità da cui si è originato e attraverso le quali si ripropone lo stato stesso.

Dal punto di vista operativo quindi per questo decennio è più opportuno parlare di assistenza e non di vera e propria cooperazione allo sviluppo, la cui configurazione come processo complesso che prevede un intervento profondo nelle relazioni tra Nord e Sud, avverrà solo più tardi. L'assistenza multilaterale, affidata alle "giovani" organizzazioni internazionali, si focalizza su alcune priorità, come la ricostruzione post-bellica. La maggior parte delle relazioni economiche è affidata ad accordi tra specifici paesi, quindi è di natura bilaterale, e anche gli sporadici interventi nei Paesi in via di sviluppo si inseriscono in questo tipo di relazioni. I flussi finanziari, pubblici e privati, verso questi ultimi sono limitati, e gestiti per il 50% dagli Stati Uniti, i quali anche all'interno dell'OCSE, insieme a Francia e Regno Unito, sono i principali donatori. Da un'osservazione di questo tipo è possibile rilevare nuovamente il carattere fortemente politico ed ideologico delle prime politiche di cooperazione nei Paesi sottosviluppati: l'assistenza risulta infatti funzionale ai bisogni coloniali o agli interessi di contenimento politico dell'area strategica avversaria. A dimostrazione ulteriore di ciò

²¹ Oltre al concetto di sottosviluppo statico, esiste anche una concezione del sottosviluppo dinamica, per cui il sottosviluppo viene identificato come un processo che si svolge nel movimento storico e conduce un'economia ad un momento di depressione progressiva, dimostrandosi questa incapace di riprodursi in forme e dimensioni che aveva acquisito nel momento precedente. Diversi dal concetto di sottosviluppo, sono inoltre quello di non sviluppo e di transizione. Con il primo ci si riferisce alla condizione di stagnazione in cui si trova un'economia che per un periodo lungo di tempo si riproduce nelle stesse forme e dimensioni che l'hanno caratterizzata in passato. Il non sviluppo può quindi essere tipico anche di Paesi avanzati. Per transizione invece ci si riferisce da un passaggio di un'economia da un modo di produzione ad altre condizioni.

vi è la politica di assistenza iniziata proprio a metà degli anni '50 dalla stessa Unione Sovietica e dalla Cina Popolare; questa è un'assistenza modesta nell'entità e geograficamente concentrata, ma significativa per la spinta che determina negli interventi dei paesi occidentali ideologicamente contrapposti.

Vedremo nel successivo capitolo, trattando nello specifico l'origine della cooperazione allo sviluppo in ambito comunitario, di quanto anche questa sia fortemente influenzata dai suddetti eventi storici, nonché fini politici.

In questi anni, in cui ad una cooperazione realizzata per “responsabilità storica” e di legame con le ex colonie se ne affianca una per proporre un modello economico guida (capitalista statunitense o comunista sovietico), lo sviluppo viene identificato come un processo di modernizzazione-industrializzazione. Per superare il sottosviluppo, conseguenza dell'arretratezza economica, i paesi avanzati ritengono indispensabile sfruttare tutte le conoscenze industriali e tecnologiche a loro disposizione e soprattutto favorire l'investimento di capitali a sostegno della produzione²². L'investimento doveva essere finalizzato in particolar modo a promuovere l'industrializzazione, poiché grazie al trasferimento delle risorse, sfruttate al meglio con la predisposizione di industrie, in 10-15 anni si preventivava che i paesi in via di sviluppo avrebbero potuto recuperare il loro ritardo economico e non necessitare più degli aiuti dei donatori. In una crescita economica ottenuta

²² Negli anni '50 la scienza economica promuove un intervento per combattere il sottosviluppo fortemente incentrato sull'investimento. Si ritiene infatti che dall'investimento dipenda l'accumulazione di capitale fisico, che è a sua volta indispensabile per accrescere la produttività del lavoro. Secondo questo modello di crescita economica investire significa appunto accrescere la produzione, dunque i redditi e il livello dei risparmi che possono aumentare quindi la capacità di investimento e di accumulazione di capitale.

intraprendendo lo stesso percorso già effettuato dai Paesi a quel tempo industrializzati, veniva quindi identificato lo strumento più idoneo per combattere definitivamente e velocemente il sottosviluppo.

Al di là della validità o meno di tale primo approccio promosso dagli economisti, carente in questi anni fu la capacità operativa impiegata, soprattutto a livello internazionale. L'attività delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati in questo primo periodo è caratterizzata da improvvisazione e disordine riconducibile alla mancanza di modelli da seguire. I primi programmi realizzati (su domanda di Cile, Perù, Haiti, Libano e Iraq) sono privi di una strategia di attuazione predefinita.

La situazione inizierà a cambiare con l'evolversi del processo di decolonizzazione, con il raggiungimento dell'indipendenza di un numero sempre maggiore di Paesi. E' importante precisare infatti che seppur nella Carta delle Nazioni Unite fosse proclamato il principio di autodeterminazione, il fenomeno coloniale non venne bandito, anzi venne regolato ai capp. XI e XII. Nei primi anni di attività delle Nazioni Unite infatti alla base della cooperazione vi fu lo stesso principio che caratterizzò la Società delle Nazioni: una missione civilizzatrice che spetta all'Organizzazione, costituita dalle Nazioni più sviluppate, o alle stesse Potenze coloniali, che sono chiamate a garantire il progresso politico, sociale, educativo ed economico delle popolazioni sottoposte. E' in tutto e per tutto una fase di assistenza più che di cooperazione, perché non vi è un soggetto autonomo e legittimo con cui progettare e realizzare un'attività cooperata. La situazione quindi cambierà notevolmente nel corso degli anni '60-'70.

4. La decolonizzazione e il Nuovo Ordine Economico Internazionale.

La decolonizzazione avrà un forte impatto non solo sulla struttura del sistema internazionale in generale, ma anche sulla cooperazione allo sviluppo in particolare, sulle modalità di intervento, sulla concezione stessa del sottosviluppo. La svolta epocale avvenuta con questo fenomeno è riconducibile principalmente al rapido e consistente aumento del numero degli Stati, rispetto a quelli esistenti nel primo dopoguerra; alla condizione di arretratezza economica che caratterizzava questi Stati di recente indipendenza; all'esistenza di organizzazioni, come le Nazioni Unite, in cui questi nuovi soggetti potessero acquisire legittimità a livello mondiale, e condizionare le scelte della comunità internazionale²³.

Le forti difficoltà che sul piano politico, sociale ed economico si trovano ad affrontare i “Paesi nuovi” una volta raggiunta l'indipendenza, fecero sì che con il processo di decolonizzazione emergesse in maniera più urgente il problema del sottosviluppo e, con esso, la fondamentale importanza delle politiche di cooperazione volte alla promozione sostanziale dei popoli.

Si forgiò in questi anni una solidarietà di gruppo tra i Paesi nuovi e quelli prossimi all'autodeterminazione, che sarebbe tornata utile nel momento in cui le condizioni geopolitiche gli avessero permesso di rivendicare un “Nuovo Ordine economico Mondiale”. La Conferenza di Bandung, nel 1955²⁴, aveva rappresentato una delle prime occasioni in cui si manifestò

²³ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*, Roma-Bari, 2000, p. ?

²⁴ Alla Conferenza di Bandung si riunirono 29 Paesi dell'Asia e dell'Africa che pur consapevoli delle loro diversità, erano decisi ad affermare l'esistenza del Terzo Mondo e ad affrontare le sue problematiche. La Conferenza si incentrò infatti sulle tematiche dell'autodeterminazione e soprattutto della cooperazione, promuovendo per la prima volta quella che in seguito verrà chiamata “cooperazione Sud-Sud”, una cooperazione tra i nuovi Stati in tutti i settori, compreso quello culturale, ammettendo comunque anche il ricorso all'assistenza esterna e agli investimenti stranieri.

tale solidarietà, poi approfondita nel contesto del Movimento dei Paesi non allineati²⁵ e del Gruppo dei 77.

I Paesi di nuova indipendenza quindi iniziarono ad essere un attore del sistema internazionale che non poteva non essere preso in considerazione e il peso acquisito dagli stessi è evidenziato dai successi che ottenne, nonostante l'opposizione dei Paesi del Nord del mondo. Emblematica è la "battaglia" svolta contro le norme consuetudinarie²⁶, che si erano affermate nel periodo precedente alla decolonizzazione, alle quali era rivolta l'accusa di essere inadatte a regolare i nuovi rapporti creatisi con il raggiungimento dell'indipendenza da parte delle colonie. Venne promossa la cosiddetta. "disuguaglianza compensatrice" secondo la quale veniva appunto rivendicato un adeguamento del diritto alle loro specifiche condizioni ed esigenze, assicurando un trattamento diseguale di situazioni più disagiate. E' riconducibile a questa serie di rivendicazioni il cambiamento del contenuto di alcune norme

²⁵ Il Movimento dei Paesi non allineati venne costituito con la Conferenza di Belgrado nel 1961, alla quale seguirono altre successive sei conferenze che convocate con questa identificazione. In queste Conferenze venne abbandonato il neutralismo nei confronti dell'opposizione tra i due blocchi, per assumere una posizione di rifiuto della logica della Guerra Fredda. Il Movimento dei paesi non allineati è importante perché divenne un efficace gruppo di pressione internazionale per la riorganizzazione del sistema economico internazionale. Esso diede un forte impulso alla definizione stessa della questione dello sviluppo grazie all'elaborazione progressiva di un programma d'insieme, in cui venissero affrontati i problemi inquadrabili nel nascente diritto internazionale dello sviluppo (come la sovranità sulle ricchezze naturali, il ruolo delle multinazionali, la promozione degli interessi dei Paesi produttori di materie prime, la cooperazione internazionale nel settore monetario e finanziario, etc)

²⁶ Le tradizionali potenze coloniali oltre ad essere ostili alla mobilitazione collettiva delle loro ex colonie, per paura di perdere il controllo nella gestione dei rapporti con le stesse, rigettavano qualsiasi rivendicazione di adattamento dei principi consuetudinari di diritto internazionale classico, ritenendo infondata la giustificazione addotta dai Paesi in via di sviluppo. Le consuetudini infatti una volta affermatesi vincolerebbero sia i soggetti esistenti al tempo della loro formazione, che i soggetti che si sono formati in seguito. Nessuno Stato quindi potrebbe sottrarsi al carattere normativo della consuetudine per il fatto di non aver partecipato formalmente alla sua formazione. Rispetto a questa posizione i Paesi in via di sviluppo fecero propria la teoria del "persistent objector", ossia di quello Stato che si oppone alla formazione di una norma consuetudinaria, con l'obiettivo di non renderla applicabile nei suoi confronti, teoria che non è stata pacificamente e univocamente accolta a livello internazionale, e la cui validità è ancora discussa.

consuetudinarie formatesi prima del raggiungimento della loro nascita, come per esempio la cd. clausola Calvo²⁷, in materia di protezione diplomatica, in materia di sovranità delle risorse naturali²⁸ e di zona economica esclusiva²⁹.

Anche a livello convenzionale ci furono delle modifiche, delle quali la più importante ai fini della nostra analisi è quella che ha interessato l'Accordo Generale sulle tariffe doganali e del commercio. Con l'introduzione della Parte IV, "Commercio e sviluppo"³⁰, e nel corso del Kennedy Round, i Paesi in via di sviluppo ottennero l'esenzione dal principio di reciprocità e di non discriminazione nelle relazioni commerciali con i Paesi industrializzati e venne aperta così la strada ai cd. "trattamenti preferenziali", fino all'adozione nel 1971 del Sistema Generalizzato delle preferenze. Il successo dei Paesi in via di sviluppo risiede proprio nell'essere riusciti a sovvertire a loro vantaggio quelli che erano importanti principi generali per la regolazione delle relazioni internazionali, come in questo caso quelli del GATT³¹, con l'obiettivo, appunto, di adattare lo stesso alle loro esigenze specifiche³².

²⁷ B. CONFORTI, *op. cit.*, p. 215; M. METRI, *Le concept du développement: son évolution et la question de sa spécificité*, in *La formation des normes in droit International du développement*, Table Ronde franco-magrebine, Aix-en-Provence, 7 et 8 octobre 1982.

²⁸ M. FRIGO, *La sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali*, in PICONE, SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, p. 245 ss.

²⁹ B. CONFORTI, *op. cit.*, p. 266 ss.

³⁰ La Parte IV del GATT venne aggiunta con il protocollo del 17 novembre del 1964, entrato in vigore in 27 giugno 1966.

³¹ I principi fondamentali del GATT sono cinque: il principio di non discriminazione (art.1) espresso nella clausola della nazione più favorita (cardine di tutto l'Accordo); il principio del consolidamento (art. 2), prevede che le Parti contraenti non aumentino le proprie tariffe doganali in modo unilaterale; il principio di negoziazione, per cui la negoziazione è lo strumento principale di soluzione delle controversie tra le Parti contraenti; il principio del trattamento nazionale (art.3). complementare della clausola della nazione più favorita, solo che mentre questa mira ad evitare la discriminazione tra i diversi paesi stranieri, quest'ultimo stabilisce che i prodotti importati in un determinato paese ricevano un trattamento non peggiore di quello riservato ai prodotti nazionali (per quanto concerne l'imposizione fiscale interna e le prescrizioni relative ai requisiti merceologici, al commercio interno e all'utilizzo di ciascun prodotto); il principio dell'esclusivo ricorso allo strumento tariffario in difesa

Lo strumento principale attraverso il quale tale gruppo di pressione riuscirà ad ottenere una legittimazione, a presentare le proprie richieste riformatrici e ad ottenere importanti risultati (alcuni dei quali già sopra menzionati) furono le Nazioni Unite, grazie all'attività dei loro istituti specializzati e alla stessa Assemblea Generale.

Di particolare importanza è stata, ed è ancora oggi, la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD)³³, che fu creata con l'obiettivo di "promuovere il commercio internazionale nel quadro della politica di sviluppo dei paesi arretrati"³⁴. E' tramite questa Conferenza che i Paesi in via di sviluppo sono riusciti a predisporre nel 1968 il "Sistema Generalizzato delle preferenze", nell'ambito del quale i Paesi industrializzati dovevano impegnarsi ad accordare preferenze commerciali ai Paesi in via di sviluppo. La predisposizione di un tale strumento, riconosciuto come particolarmente valido e adottato per la prima volta dalla Comunità Europea, nonché accettato anche in seno all'Accordo Generale sulle tariffe doganali e del commercio³⁵, ha

della produzione nazionale (art.11), con il quale si vieta di istituire o mantenere qualsiasi forma di divieto e restrizione alle importazioni proveniente dal territorio di un'altra parte contraente e all'esportazioni destinate al territorio di un'altra parte contraente.

³² L'introduzione di una deroga al principio di non reciprocità nel GATT è sicuramente l'innovazione più rilevante introdotta con la Parte IV. In questa altrimenti si fa un riferimento generico al bisogno di una maggiore collaborazione tra gli Stati per promuovere lo sviluppo delle area più arretrate, per aumentare i proventi delle esportazioni da parte di tali zone, per assicurare che i prodotti esportati dai Paesi sottosviluppati fossero trattati con condizioni più favorevoli e tali da facilitare l'accesso ai mercati mondiali, per diversificare la struttura delle loro economie, ma non vengono predisposti gli strumenti idonei al raggiungimento di tali obiettivi.

³³ L'UNCTAD è stata istituita nel 1964 ed è un ente intergovernativo permanente delle Nazioni Unite. Nelle *Nazioni Unite*, Conforti paragona le funzioni dell'UNCTAD a quelle del GATT, dal momento che essa non è solo una Conferenza in cui vengono rappresentati gli Stati membri dell'Onu, ma può considerarsi una vera e propria organizzazione, munita di un Consiglio e di un Segretariato.

³⁴ B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, 7^a ed., Padova, 2005, p. ?

³⁵ Il Sistema Generalizzato di preferenze, in un primo momento consistette esclusivamente in una deroga all'art. 1 dell'Accordo per un periodo di dieci anni, in modo da permettere alle Parti contraenti di accordare un trattamento tariffario preferenziale ai prodotti originari dei Paesi in via di sviluppo. Non si trattava quindi di un impegno obbligatorio, ma di un'autorizzazione temporanea, che in seguito, grazie alla pressione dei PVS, divenne permanente con l'introduzione nel 1979 (nell'ambito

cambiato notevolmente i rapporti commerciali tra Paesi industrializzati e non.

Con lo stesso obiettivo di capovolgimento dei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo, sono state adottate alcune importanti Risoluzioni delle Nazioni Unite. E' infatti soprattutto grazie all'azione dell'Assemblea Generale, in cui i Paesi in via di sviluppo avevano raggiunto la maggioranza rispetto ai Paesi Occidentali, che l'Organizzazione divenne il principale centro di promozione e coordinamento della cooperazione internazionale allo sviluppo, e a dimostrazione di questo ruolo, sono rilevanti le Risoluzioni n. 1710 del 19 dicembre 1961, n. 2626 del 24 dicembre 1970 e n. 3556 del 5 dicembre 1980 con cui vennero proclamati rispettivamente il "primo decennio dello sviluppo"³⁶, il "secondo decennio dello sviluppo"³⁷, e il "terzo decennio dello sviluppo", che rappresentano i primi programmi globali e coordinati adottati su scala mondiale per lo sviluppo del Terzo Mondo.

Nell'ambito del secondo decennio per lo sviluppo inoltre l'Assemblea Generale ha adottato tre risoluzioni che diverranno il punto di riferimento per le politiche di cooperazione allo sviluppo e per l'evoluzione del cd. "diritto allo sviluppo": la "Dichiarazione relativa

del Tokyo Round) della clausola di abilitazione, attraverso una delibera delle Parti contraenti del GATT. Era stata anche prevista una clausola di ritorno graduale alle obbligazioni del GATT, qualora il Paese che godeva delle agevolazioni, avesse iniziato un percorso di crescita economica. Con la sostanziale trasformazione del trattamento preferenziale in un principio generale di ordine generale, questo poté essere applicato a tutti i rapporti tra i paesi sviluppati e i paesi in via di sviluppo.

³⁶ L'Assemblea Generale con il primo decennio dello sviluppo fissa come obiettivo da raggiungere in 10 anni, il tasso minimo di crescita annuale del prodotto nazionale lordo del 5% nei paesi sottosviluppati; per il resto era previsto solo un'intensificazione degli sforzi degli organismi coinvolti nella cooperazione allo sviluppo.

³⁷ Per il secondo decennio dello sviluppo, la strategia adottata prevedeva come obiettivo da raggiungere nell'arco dei 10 anni, un tasso medio di crescita del prodotto lordo dell'insieme dei paesi sottosviluppati del 6%; inoltre erano previsti obiettivi sociali (come una ripartizione più equa della ricchezza) dell'insegnamento, della sanità e così via.

all'instaurazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale"³⁸, il "Programma di azione" per l'instaurazione di un siffatto ordine"³⁹, entrambe del 1° maggio 1974, e la "Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati"⁴⁰, adottata il 12 dicembre 1974.

Negli anni '70 infatti si avrà un concreto cambiamento rispetto alla nozione di sottosviluppo e alle sue cause. Già nel corso degli anni '60, negli incontri tenuti dai Paesi in via di sviluppo, sopra accennati, iniziò a circolare l'idea che fosse la stessa struttura economica internazionale a determinare la condizione di sottosviluppo di alcuni Paesi. In questi anni però continuò a dominare la teoria del "ritardo nello sviluppo", per cui si consideravano gli interventi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo finalizzati a colmare il deficit accumulato dai Paesi di nuova indipendenza. Al massimo venne promossa una redistribuzione della ricchezza, ma non un cambiamento strutturale della formazione del reddito, non uno stravolgimento dello *status quo* creatosi nel secondo dopoguerra, né sotto il profilo generale dell'ordine economico internazionale (basato sull'attività di FMI, BM e GATT), né sotto il profilo specifico della cooperazione allo sviluppo in ambito ONU.

Con gli anni Settanta invece, il successo della teoria economica "dipendentista"⁴¹ che diffuse una diversa coscienza globale del sottosviluppo, il fallimento delle strategie di cooperazione finora messe

³⁸ UN Doc. A/RES/3201 (S-IV)

³⁹ UN Doc. A/RES/3202 (S-IV)

⁴⁰ UN Doc. A/RES/3281, adottata con il voto contrario di Stati Uniti, Regno Unito, Repubblica federale tedesca, Belgio, Danimarca, Lussemburgo, o l'astensione dei Paesi occidentali.

⁴¹ Secondo la teoria dipendentista, il sottosviluppo è determinato dall'evoluzione storica del capitalismo e quindi non va identificato con quello stadio che necessariamente precede lo sviluppo. La dipendenza che viene sostenuta da questo approccio, tra mancato decollo di alcune economie ed espansione del capitalismo, determina prima di tutto la richiesta di un ordine economico internazionale diverso da quello attuale e sarà alla base di nuove strategie di cooperazione allo sviluppo, sperimentato soprattutto in America Latina, dove tale concezione del sottosviluppo fu ideata.

in atto⁴², la crisi dell'ordine economico mondiale postbellico, in seguito alla crisi monetaria e allo shock petrolifero, portarono ad un rapido cambiamento circa la modalità di combattere il problema del sottosviluppo. Si diffuse concretamente l'idea, o l'illusione, che, poiché la causa principale dell'arretratezza economica di alcune aree era un errato funzionamento del sistema internazionale nel suo complesso, fosse necessario e soprattutto possibile operare un cambiamento strutturale, sostituire il vecchio ordine economico, con un Nuovo Ordine Economico Internazionale⁴³.

Nella "Dichiarazione relativa all'instaurazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale"⁴⁴, viene sottolineata l'importanza della cooperazione internazionale, "obiettivo comune e comune dovere di tutti i paesi". E' interessante notare come differentemente da quanto affermato nella stessa Carta delle Nazioni Unite, e precedentemente nel Patto della Società delle Nazioni, la cooperazione da "missione" è divenuta un "dovere". Già in questa definizione mi sembra evidente il cambiamento nel concetto di sviluppo: questo cessa di essere

⁴² La stessa UNCTAD nel Rapporto finale della seconda Conferenza, evidenziò come il primo decennio per lo sviluppo non fosse riuscito a raggiungere gli obiettivi che si era preposto, sottolineando l'assenza di una vera e propria politica per lo sviluppo. Al di là dell'incapacità dei Paesi industrializzati di mantenere gli impegni assunti, dato riscontrabile anche nei periodi successivi, molteplici sono le motivazioni per i deludenti risultati raggiunti. Tra questi: l'obiettivo difficoltà di determinare il decollo economico di quasi cento Paesi, l'inefficienza nella gestione degli aiuti da parte dei governi di nuova indipendenza, la corruzione nei Paesi in via di sviluppo, l'incapacità di progettare e attuare riforme economiche interne, le spese militari crescenti, etc.. Non trascurabile è inoltre motivazioni strettamente legate all'ordine economico esistente, come i prezzi decrescenti nel mercato internazionale delle materie prime, di cui i PSV erano i principali produttori, rispetto ai prodotti industriali, etc.

⁴³ Il Nuovo Ordine Economico Internazionale è strettamente connesso con le modifiche apportate nelle relazioni tra il Nord e il Sud del mondo, di cui si è parlato all'inizio del paragrafo. Infatti, in linea con la cd "diseguaglianza compensatrice", questo si poneva l'obiettivo di garantire lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati in un nuovo quadro normativo ed istituzionale che, per rispondere alle loro specifiche esigenze, prescindesse dal tradizionale principio di parità formale dei membri della Comunità internazionale.

⁴⁴ La Risoluzione 3201-S-IV cit. è un documento di grande impatto emotivo, che si compone di un Preambolo e di sette paragrafi.

subordinato alla volontà dei Paesi più sviluppati, ma diviene una condizione che spetta a tutti i Paesi, e che la comunità internazionale ha il dovere di garantire, anche a costo di sovvertire lo *status quo*. Il fine della cooperazione deve essere l'uguaglianza sovrana e la fine dello squilibrio esistente tra il Nord e il Sud del mondo. Nel testo vengono individuati anche i principi fondamentali su cui dovrà basarsi il Nuovo Ordine Economico Internazionale, tra i quali: l'autodeterminazione dei popoli, l'integrità territoriale e la non ingerenza negli affari degli altri Stati; l'inammissibilità dell'acquisizione dei territori con la forza; la promozione di una cooperazione tra gli Stati basata sull'equità; l'uguaglianza tra tutti i Paesi, che si concretizzi anche in una piena partecipazione di tutti alla soluzione dei problemi economici mondiali; la possibilità per ogni Paese di adottare liberamente il sistema economico e sociale che preferisce; la sovranità piena di ogni Stato sulle proprie risorse naturali e su tutte le attività economiche; il diritto dei paesi sotto occupazione di essere risarciti per lo sfruttamento, l'esaurimento e il danneggiamento delle proprie risorse naturali e il diritto di riprendersi il possesso delle stesse; il trattamento preferenziale per i Paesi in via di sviluppo; l'assistenza a tali Paesi e l'accesso alle conquiste della scienza e della tecnologia. Viene sottolineato inoltre il ruolo chiave che le Nazioni Unite devono avere nella creazione del Nuovo Ordine Economico Internazionale e la necessità di pianificare una strategia internazionale dello sviluppo per il Secondo decennio dello sviluppo.

Con lo scopo di “rendere possibile l'eliminazione del crescente divario tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo ed assicurare stabilmente a quest'ultimi un accelerato sviluppo economico e sociale”, la seconda Risoluzione, il programma d'azione, propone una redistribuzione delle risorse degli Stati industrializzati a favore degli altri, e in più sottolinea

la necessità di adottare misure urgenti per aiutare i Paesi in via di sviluppo, proponendo una serie di politiche per risolvere i loro problemi, soprattutto di quelli “più arretrati”.

La Carta dei diritti e doveri economici degli Stati indica i principi fondamentali su cui devono fondarsi le relazioni economiche internazionali. Vengono sottolineati soprattutto il diritto di ogni Stato di scegliere il proprio sistema economico, ed il proprio assetto politico, culturale, sociale, la sovranità sulle proprie risorse naturali ed attività economiche, così come il dovere dei Paesi sviluppati di “cooperare alla promozione di una continua e progressiva liberalizzazione del commercio mondiale, e allo sviluppo del benessere e dei livelli di vita di tutti i Paesi, in particolare di quelli in via di sviluppo”. Senza inoltrarsi sulle caratteristiche specifiche della Carta⁴⁵ è opportuno rilevare che più che un quadro di diritti e doveri economici degli Stati, come tale e in quanto tale, questo documento si è ridotto ad essere una specie di “manifesto” dei diritti attuali e potenziali degli Stati in via di sviluppo e dei corrispondenti doveri attuali o potenziali degli Stati industrializzati⁴⁶. L’importanza delle Risoluzioni a cui si è appena accennato infatti non risiede nel loro peso giuridico; va ricordato che le Risoluzioni adottate

⁴⁵ La Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, è un testo su cui si è molto dibattuto, perché potenzialmente “rivoluzionario”. Ciò che negli studi inerenti alla Risoluzione è stato però più volte rilevato, è la sua scarsa accuratezza, la mancanza di uno stile giuridico appropriato all’argomento, sottolineata con enfasi da M. GIULIANO, *op. cit.*, pp. 44-54. Questa può essere giustificata con l’opposizione che i paesi industrializzati mostrarono nei confronti di un testo che ritenevano pericoloso, perché poteva essere usato per privare di garanzie i loro investitori che operavano nei paesi in via di sviluppo.

⁴⁶ Quelli proclamati nella Carta non sono infatti diritti e doveri risultanti per gli Stati da regole generali di diritto internazionale, presenti nella coscienza dei governi, riferimento nella loro vita di relazione, piuttosto sono diritti ed obblighi palesemente correlati a fenomeni bilaterali e multilaterali di cooperazione tra Stati, che quindi presuppongono la formazione degli accordi con cui gli Stati organizzano l’attività di cooperazione. Sono cioè diritti e doveri che discendono da trattati internazionali, e quindi il fatto che siano contenuti nella Carta assume il solo valore di spinta verso un loro sempre maggiore accoglimento nella pratica convenzionale.

dall'Assemblea Generale non hanno forza vincolante⁴⁷. Nonostante questo tali Dichiarazioni sono fondamentali perché hanno contribuito a rendere più urgente la problematica dei paesi in via di sviluppo. I principi espressi in esse, se non hanno rappresentato vere e proprie regole di condotta per gli Stati o regole normative a cui ispirare il proprio comportamento, comunque sembrano “costituire criteri informativi delle forme di cooperazione economica in atto”⁴⁸; sono, cioè, criteri adatti ad essere seguiti nella realizzazione di accordi e normative che mirano a regolare i rapporti commerciali tra Stati in via di sviluppo ed industrializzati, nel momento in cui le rispettive parti accettino di essere vincolate da tali principi. I Paesi in via di sviluppo infatti sono riusciti con la realizzazione di tali dichiarazioni a manifestare, in seno alla principale organizzazione internazionale, l'impellente necessità di colmare le disuguaglianze esistenti, e a fare in modo che i Paesi industrializzati, ispirati da tali risoluzioni, si sentissero “obbligati” almeno moralmente ad inserire nei trattati, negli accordi o nei contratti, clausole o trattamenti a loro più favorevoli.

Prima di soffermarsi sulla definizione della nozione di diritto internazionale dello sviluppo è bene fare una riflessione di carattere generale circa quanto affermato finora. Tutte le fasi della cooperazione analizzate, hanno alla loro base la convinzione che lo sviluppo economico di una nazione sia fortemente influenzato dalle sue relazioni economiche internazionali, che vi sia uno stretto legame tra sviluppo e

⁴⁷ Seppur le Dichiarazioni dell'Assemblea non hanno un'efficacia vincolante, è comunque importante ricordare che grazie alla sua attività l'Assemblea Generale, e grazie alle sue da un fondamentale contributo alla formazione del diritto internazionale consuetudinario e pattizio.

⁴⁸ G. SACERDOTI, *Cooperazione economica internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1989, p. 180

commercio e che quindi l'azione per combattere il sottosviluppo debba principalmente incentrarsi nella regolazione dei rapporti commerciali⁴⁹.

Come abbiamo finora accennato, la cooperazione allo sviluppo, sia nella sua manifestazione multilaterale che in quella bilaterale, si è venuta modellando essenzialmente come un insieme di principi, di *standard* o di regole che mirano a costituire deroghe o eccezioni ad altrettanti principi, *standard* e regole tradizionalmente seguiti dagli Stati nella loro secolare pratica in materia di commercio, con l'obiettivo di regolare le relazioni commerciali tra Stati industrializzati e non, a favore di quest'ultimi. E' in quest'ottica, per questa ferma convinzione nel legame tra commercio e sviluppo, che vengono promossi Sistemi Generalizzati delle preferenze (SGP) per incentivare ad importare prodotti provenienti dai PVS e aiutare questi a competere nel mercato internazionale. Il SGP comporta infatti esenzione totale o molto larga di tariffe doganali, alle quali sono sottoposti prodotti similari provenienti da altri paesi, con il quale si istituzionalizza la deroga al principio basilare nel commercio internazionale di "reciprocità e di mutui vantaggi"⁵⁰. Altro esempio di quanto detto sono i meccanismi di stabilizzazione dei prezzi concordati

⁴⁹ Seppur tale concezione sia stata la dominante ci furono anche posizioni dissonanti rispetto a questa prospettiva. Il Presidente Reagan, per esempio, affermò (il 15 ottobre 1981) che lo strumento più efficace per accelerare lo sviluppo fosse "il funzionamento puro e semplice del mercato", quindi incoraggiare gli investimenti privati, aprire i mercati interni, aumentare le esportazioni, incrementare gli scambi. In questo modo gli Stati Uniti d'America sembrano posizionarsi in una posizione atipica, seppur pochi giorni dopo, 22 ottobre 1981, alla conferenza di Cancún venne sottolineato l'importanza dell'impegno delle Nazioni Unite in materia, e il considerevole contributo finanziario degli Usa alle stesse, quindi fu ridimensionato il distacco circa la modalità prediletta dalla comunità internazionale nella politica di cooperazione allo sviluppo. I paesi ad economia pianificata, come per esempio l'Unione Sovietica, che realizzano un'attività di assistenza ridotta e geograficamente localizzata esclusivamente nei Paesi di influenza socialista, giustificarono la loro posizione sostenendo che la cooperazione allo sviluppo fosse solo uno strumento del neo-colonialismo, utilizzato dai Paesi occidentali.

⁵⁰ Nella Parte IV del GATT viene difatti proclamato che "le parti contraenti sviluppate non si attendono reciprocità per gli impegni assunti in occasione di negoziati commerciali diretti a ridurre o ad eliminare i dazi doganali ed altri ostacoli al commercio di parti contraenti meno sviluppate".

con i Paesi industrializzati, finalizzati a evitare che i Paesi in via di sviluppo siano gravemente danneggiati da cedimenti sul mercato dei prezzi dei prodotti di base, i beni maggiormente esportati verso l'estero e quindi la principale risorsa finanziaria da impiegare per lo sviluppo economico e sociale. In quest'ottica va menzionata anche la messa a disposizione dei Paesi in via di sviluppo di risorse finanziarie con cui realizzare specifiche opere utili o indispensabili per lo sviluppo, effettuata principalmente sotto forma di prestiti agevolati nel quadro delle organizzazioni intergovernative con questa missione, o nel quadro di accordi bilaterali e multilaterali stipulati dagli Stati in materia di assistenza allo sviluppo; anche queste agevolazioni rappresentano una deroga circa i criteri abitualmente seguiti dalla pratica internazionale.

L'importanza data al legame tra commercio e sviluppo emerge già nella prima grande Conferenza promossa dalle Nazioni Unite con il fine di affrontare la questione del sottosviluppo, intitolata appunto "commercio e sviluppo". Ciò è evidente senza dubbio anche in ambito GATT, con l'introduzione della Parte IV dell'Accordo Generale sulle tariffe doganali e il commercio, che è dedicata a "commercio e sviluppo" e non meno nelle due Risoluzioni del 1974. Inoltre emerge, e questo è il principale motivo per cui è importante soffermarci ai fini della nostra ricerca, anche in ambito comunitario dove, come vedremo nel secondo capitolo, condiziona i primi interventi organizzati dalla Comunità Europea nei Paesi ACP, ossia le prime due Convenzioni di Lomé.

La correlazione tra commercio e sviluppo è inoltre fondamentale perché proprio da questa il fenomeno della cooperazione allo sviluppo, trae una sua autonomia nella sfera delle relazioni internazionali.

5. Il diritto allo sviluppo.

Prima di passare al rivoluzionario cambiamento per la cooperazione allo sviluppo, avvenuto negli anni '80 ed attuale ancora oggi e di addentrarci nella cooperazione allo sviluppo in ambito comunitario, è bene soffermarsi sulla nozione di diritto allo sviluppo. E' necessario cioè interrogarsi se gli interventi di cooperazione allo sviluppo possano trovare una base giuridica sulla necessità di tutelare un diritto universalmente riconosciuto e comprendere eventualmente le caratteristiche di quest'ultimo.

Definire cosa sia lo sviluppo è un'operazione non semplice, come abbiamo avuto modo di iniziare ad evidenziare, poiché è una nozione camaleontica, riconducibile non ad uno stato ma ad un processo i cui elementi distintivi possono cambiare nel tempo, a seconda delle contingenze storiche. Nel corso della sua evoluzione, lo sviluppo, affermandosi come concetto complesso, ha smesso di essere una materia di interesse esclusivamente economico, attirando l'attenzione di studiosi di varie discipline, dalla sociologia, alla psicologia, all'antropologia e non ultimo il diritto. In particolare tra gli studiosi dei diritti umani lo sviluppo è stato identificato come un processo dinamico e globale dei molteplici aspetti volti ad un costante miglioramento delle condizioni di vita degli individui. In quest'ottica il diritto allo sviluppo non è tanto identificato come un ulteriore e nuovo diritto umano, ma come un diritto che richiamandosi ai diritti civili, politici, economici e culturali, ne esalta l'importanza e allarga il fatto giuridico a sfere tradizionalmente riservate alla morale e all'economia⁵¹.

⁵¹ G.TUSSET, *Il diritto allo sviluppo come diritto umano*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, n. 1, 1992, p. 77-94.

Dal punto di vista teorico il diritto allo sviluppo fa la sua comparsa negli anni '70, quando viene menzionato per la prima volta, nel 1972, da Kéba M'Baye, presidente della Corte Suprema del Senegal, in una lezione dedicata esclusivamente all'argomento, presso l'Institut International de Droits de l'Homme a Strasburgo. In quell'occasione emergono alcune connotazioni del diritto che poi si consolideranno nel tempo. Il diritto allo sviluppo viene considerato qui la "modesta contropartita" dell'arricchimento che i Paesi più sviluppati hanno tratto in passato, e continuano a trarre, dalle condizioni di dipendenza createsi nel periodo coloniale. Per quanto riguarda l'aspetto più economico, l'aiuto allo sviluppo viene identificato come un risarcimento rispetto a quanto perso dai paesi arretrati e per quel che concerne l'aspetto morale, il riconoscimento del diritto allo sviluppo è riconducibile alla responsabilità di solidarietà che i Paesi ricchi hanno nei confronti di quelli poveri, per riscattarsi dai loro abusi. Il diritto allo sviluppo viene inoltre identificato, dal punto di vista politico, come uno strumento in grado di migliorare le relazioni tra il Nord e il Sud del mondo. E' interessante, inoltre, notare che in questo primo riconoscimento del diritto allo sviluppo già si sottolinei un aspetto poi ripreso costantemente nelle sue affermazioni successive: lo sviluppo è non solo uno dei diritti fondamentali dell'uomo, ma è anche identificato come il mezzo necessario per il godimento degli altri diritti umani.

La teoria fin qui delineata resta priva di forza giuridica convincente, poiché non vengono minimamente identificate le fonti del diritto definito. In essa comunque sono evidenti i punti in comune con la teoria dei diritti di terza generazione, che iniziò a diffondersi pochi anni dopo, alla quale verranno fatti dei riferimenti anche in importanti atti internazionali.

I “diritti umani di terza generazione”, così definiti per la prima volta nel 1979 dall'autorevole giurista Karel Vašák⁵², si sono affermati successivamente ai diritti civili e politici (di “prima generazione”) e ai diritti economici sociali e culturali (di “seconda generazione”)⁵³. A prescindere dalle forti critiche spesso mosse verso la tendenza ad introdurre a livello internazionale “nuovi diritti”⁵⁴ e a definirne l'aspetto sequenziale⁵⁵, i diritti inclusi in questa nuova categoria hanno caratteristiche così differenti rispetto a quelli appartenenti alle generazioni precedenti, che è stato inevitabile crearne una nuova. E' necessario accennare agli elementi distintivi di questo gruppo di diritti perché ciò può essere utile per delineare lo stesso diritto allo sviluppo, generalmente considerato il più significativo tra quelli appartenenti alla terza generazione.

Prima di tutto i diritti di terza generazione sono anche detti “diritti di solidarietà” e comprendono, oltre al diritto allo sviluppo, anche il diritto ad un ambiente sano, al diritto a beneficiare del patrimonio comune dell'umanità e al diritto alla pace. Con questa nuova categoria il principio di solidarietà diviene un principio giuridico, acquista cioè un

⁵² K.VAŠÁK, *Pour une troisième génération des droits de l'homme*, Inaugural lecture, Tenth Study Session, International Institute of Human Rights, July 1979, ora in Swinarski C. (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, L'Aia, 1984.

⁵³ I diritti di prima generazione, venivano considerati i “diritti di libertà”, i diritti civili e politici, sviluppatasi in seguito alla Rivoluzione francese; quelli di seconda generazione erano i “diritti di uguaglianza”, frutto della rivoluzione russa, erano i diritti economici, sociali e culturali; con la decolonizzazione si erano invece sviluppati i “diritti di solidarietà”, fondati sulla fratellanza.

⁵⁴ P.ALSTON, *A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?*, in *Netherlands International Law Review*, 1982, p.307; P.ALSTON, *Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 607.

⁵⁵ Suddividere i diritti umani in gruppi differenti e definire quali cronologicamente sono stati riconosciuti prima e quali dopo è un'operazione non esente dal rischio di contraddizioni; per esempio tra i diritti sociali, di seconda generazione quindi, sono tipici i diritti dei lavoratori che a livello internazionale sono stati riconosciuti antecedentemente ai diritti civili e politici. U.VILLANI, *Studi su la protezione internazionale dei diritti umani*, Roma, 2005, p.78

valore obbligatorio e non solo di esclusiva indicazione etica, e risulta necessario per garantire l'insieme di tali diritti⁵⁶.

L'altro carattere innovativo e distintivo è la loro natura collettiva; i destinatari non vengono più considerati i singoli, bensì la collettività degli individui nel suo insieme.

Ai diritti di terza generazione verrà riservato uno spazio rilevante nella Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata dall'Organizzazione dell'Unità Africana ed entrata in vigore il 21 ottobre del 1986; in questa, all'art. 22⁵⁷ viene realizzato il primo riconoscimento giuridico del diritto allo sviluppo.

La Carta di Banjul⁵⁸, il più vasto sistema regionale di tutela dei diritti umani nell'ambito internazionale⁵⁹, può considerarsi uno strumento innovativo rispetto alle altre Convenzioni regionali di tutela dei diritti umani in quanto "istituzionalizza" la categoria dei diritti umani di solidarietà. In questa è riconosciuto infatti un nucleo di sei articoli di diritti dei popoli (artt. 19-24)⁶⁰ e viene promossa la concezione per la quale "la realtà e il rispetto dei diritti del popolo devono necessariamente garantire i diritti dell'uomo" (par. 3 del Preambolo).

⁵⁶ G.TUSSET, *Il diritto allo sviluppo come diritto umano*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, n. 1, 1992, p. 77-94

⁵⁷ Art. 22: "Tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rigoroso rispetto della loro libertà e della loro identità, e all'eguale godimento del patrimonio comune dell'umanità. Gli Stati hanno il dovere, separatamente o cooperando tra loro, di assicurare l'esercizio del diritto allo sviluppo".

⁵⁸ Carta di Banjul è la denominazione spesso attribuita alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, in riferimento al nome della città del Gambia dove si tennero le due sessioni della conferenza dei ministri della giustizia dell'Organizzazione dell'Unità Africana in cui nel 1981 fu elaborato messo a punto il progetto definitivo completatosi con la ratifica della Carta nel 1986.

⁵⁹ La Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli è stata infatti ad oggi ratificata da 53 Stati sui 54 dell'intero continente; l'unico Paese che manca è il Marocco .

⁶⁰ I diritti dei popoli riconosciuti nella Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sono: il diritto all'uguaglianza tra i popoli (art.19); il diritto all'autodeterminazione (art.20); il diritto di proprietà delle proprie risorse naturali (art.21); il diritto allo sviluppo (art.22); il diritto alla pace e alla sicurezza (art.23); il diritto ad un ambiente sano (art.24).

Non stupisce che sia proprio tale testo a dare un solenne riconoscimento ai diritti di terza generazione se si considera che questi vengono anche definiti “diritti terzomondisti”. Mentre i diritti classici civili e politici sono frutto delle rivoluzioni liberali e della concezione occidentale dei diritti umani e quelli economici, sociali e culturali sono il prodotto della rivoluzione russa e della concezione socialista, i diritti come quello allo sviluppo, diretta derivazione del diritto all’autodeterminazione, emergono nel contesto della “rivoluzione” condotta dai Paesi del Terzo Mondo per uscire dalla decolonizzazione politica ed economica. Sono il frutto di una concezione in cui si riflettono i bisogni, le aspirazioni, le ideologie proprie di questi Paesi⁶¹. Il contesto africano infatti, oltre ad essere segnato dalla lotta svolta in nome dell’autodeterminazione dei popoli e dalla rivendicazione dei diritti ad essa collegati, è stato di certo il più adatto ad accogliere e promuovere questa nuova generazione di diritti anche per il forte sentimento comunitario che, già dall’epoca precoloniale, pervade le società. Nella realtà africana infatti è promossa tradizionalmente la concezione per cui l’individuo acquista importanza in quanto parte della collettività di appartenenza, più che come soggetto a se stante⁶². Ciò, inevitabilmente, ha avuto delle ripercussioni sul modo in cui determinati diritti vennero concepiti al momento del loro riconoscimento.

Abbandonando questo discorso più generale e ritornando a quello più specifico del diritto allo sviluppo, questo nella Carta Africana viene proclamato dall’art. 22⁶³, in cui si afferma che “Tutti i popoli hanno

⁶¹ U.VILLANI, *op.cit.*, pag 78-79

⁶² C.ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, II ed., Torino, 2006, p.415

⁶³ Art. 22: “Tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rigoroso rispetto della loro libertà e della loro identità, e all’eguale godimento del patrimonio comune dell’umanità. Gli Stati hanno il dovere, separatamente o cooperando tra loro, di assicurare l’esercizio

diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rigoroso rispetto della loro libertà e della loro identità”. Inoltre, dalla stessa disposizione, viene invocata la responsabilità di tutti gli Stati, non solo quelli che abbiamo aderito alla Carta, “separatamente o cooperando tra loro”, ad assicurare il diritto allo sviluppo. E’ evidente quindi come venga sottolineato l’obbligo di solidarietà che gli attori della Comunità internazionale hanno nei confronti dei Paesi più in difficoltà per garantire i diritti di terza generazione, seppur concretamente tale riferimento abbia sostanzialmente solo valore politico, data l’efficacia relativa degli accordi internazionali⁶⁴

Il diritto allo sviluppo ha ricevuto successivamente un importante riconoscimento su un piano “universale” con la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo dell’Assemblea Generale del 1986⁶⁵.

In questa, differentemente dalla Carta Africana, il diritto allo sviluppo viene identificato non solo come diritto dei popoli ma anche come diritto dell’individuo⁶⁶. Nell’art. 1 della testo si afferma infatti che: “Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni essere umano e tutti i popoli hanno il diritto di partecipare e di contribuire ad uno sviluppo economico, sociale e culturale e politico nel quale tutti i diritti umani e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati, e di beneficiare di tale sviluppo”. Emerge quindi chiaramente la centralità dell’uomo nel processo di sviluppo⁶⁷ e in quest’ottica il diritto allo sviluppo è strettamente collegato al rispetto dei

del diritto allo sviluppo”.

⁶⁴ E.SPATAFORA, R.CADIN, C.CARLETTI, *Sviluppo e diritti umani cit.*, p.104.

⁶⁵ UN DOC. A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986.

⁶⁶ U.VILLANI, *op.cit.*, p.81.

⁶⁷ Il ruolo centrale dell’uomo viene esplicitato nell’ art. 2 al par. 1, in cui si riconosce che “l’essere umano è il soggetto centrale dello sviluppo e pertanto deve essere il partecipe attivo e il beneficiario del diritto allo sviluppo”.

diritti umani tradizionali⁶⁸. Oltre all'interdipendenza con i diritti di prima e di seconda generazione, nel testo è affermato, seppur meno chiaramente, anche uno stretto legame tra lo sviluppo e i principi democratici; si sottolinea infatti che ogni Stato ha il dovere di promuovere, in qualsiasi campo, la partecipazione popolare, poiché è un importante fattore di sviluppo e di piena realizzazione dei diritti dell'uomo (art. 8, par. 2). E' interessante già da ora evidenziare lo stretto rapporto tra sviluppo, diritti umani e principi democratici, che scaturisce dalla definizione del diritto allo sviluppo, in quanto la politica di condizionalità dell'UE, analizzata nel prossimo capitolo, porrà le sue basi proprio sull'interdipendenza tra questi elementi.

Dalle definizioni fin qui osservate del diritto allo sviluppo emerge il carattere fondamentale di questo diritto di terza generazione, la cui garanzia è preconditione per il godimento effettivo degli altri diritti dell'individuo, in quanto permette un miglioramento complessivo delle condizioni sociali, economiche, culturali del singolo uomo e delle collettività a cui esso appartiene. E' evidente infatti che in una situazione di sottosviluppo uno Stato non sia in grado di assicurare pienamente il rispetto dei diritti dei propri cittadini. Ma è solo il singolo Stato il soggetto chiamato a garantire un miglioramento della condizione dei cittadini stanziati nel suo territorio? Come deve essere interpretato il "dovere" degli Stati di "cooperare tra loro nell'assicurare lo sviluppo e nell'eliminare gli ostacoli allo sviluppo" (art.3, par. 3) o "l'obbligo di adottare misure individualmente o collettivamente, per elaborare politiche internazionali di sviluppo allo scopo di facilitare la piena

⁶⁸ Art. 6 par. 2: "La realizzazione, la promozione e la protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali devono beneficiare di uguale attenzione e devono essere perseguiti con un'eguale urgenza".

realizzazione del diritto allo sviluppo” (art.4, par. 1)?

Nella Dichiarazione sono diversi i richiami alla necessità che gli Stati si adoperino seriamente in un’efficace cooperazione internazionale, che possa essere complementare all’azione dei Paesi in via di sviluppo, i quali sono titolari sia del diritto che del dovere di elaborare politiche che possano garantire un miglioramento delle condizioni della loro popolazione.

Da quanto appena osservato e dalle questioni sopra sollevate emerge che, se il contenuto del diritto allo sviluppo è di più semplice individuazione, non si può dire lo stesso dei titolari del diritto stesso. L’affermazione di una doppia titolarità del diritto, del singolo individuo e dei popoli, non accompagnata da ulteriori specificazioni che permettano di far chiarezza sui soggetti beneficiari e su quelli che debbano garantire lo sviluppo, lascia aperta la possibilità a differenti e pericolose interpretazioni al riguardo.

Oltre al rischio che l’ambiguità nella definizione dei soggetti attivi e passivi del diritto allo sviluppo si rifletta nel contenuto dello stesso in termini di indeterminatezza e genericità, il pericolo maggiore, consiste nel fatto che per “popolo” si intenda lo Stato.

Una concezione di questo tipo infatti potrebbe comportare come conseguenze che lo Stato da soggetto obbligato a garantire i diritti rivendicati dagli individui nei suoi confronti, diventi titolare degli stessi e quindi anche legittimato a limitare diritti e libertà dei singoli, appellandosi ad un presunto diritto del popolo o della nazione.

Intendere il diritto allo sviluppo come diritto dello Stato e non nei confronti dello stesso può condurre a svuotare, quindi, il diritto della sua *ratio*, e divenire, soprattutto in caso di regimi autoritari, uno strumento

potente nelle loro mani, legittimandoli a ricevere e utilizzare per fini non legittimi, gli aiuti derivanti dalla cooperazione.

Per scongiurare il rischio di una tale degenerazione è possibile cercare di chiarire la questione, ricostruendo il contenuto del diritto allo sviluppo come somma di due diritti distinti⁶⁹.

Il primo di questi è in linea con le caratteristiche generali dei classici diritti umani, ossia è identificabile con un diritto dell'individuo nei confronti dello Stato, in dovere di adoperarsi positivamente per un miglioramento della situazione socio-economica della comunità statale, alla quale il singolo appartiene. In questo senso lo Stato, assumendo il ruolo di "Stato sociale", deve adempiere una serie di obblighi, alcuni dei quali sono chiaramente indicati nella stessa Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, come: la formulazione di politiche di sviluppo nazionale appropriate che "mirino al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui", garantendo la loro attiva partecipazione nello sviluppo e la possibilità di godere di un'equa distribuzione dei benefici" che da questo derivano⁷⁰; l'obbligo di adottare sul piano nazionale le misure necessarie a garantire lo sviluppo, intervenendo per eliminare le diverse forme di ingiustizia sociale⁷¹.

Il secondo diritto è invece quello che si pone nel piano dei classici rapporti interstatali e di cui è titolare in prima persona lo stesso Paesi in

⁶⁹ Alla tesi qui riportata U.VILLANI, *op.cit.*, p.75-96 dedica un intero e approfondito saggio, intitolato appunto *Il diritto allo sviluppo: diritto umano o dei popoli*.

⁷⁰ Dichiarazione sul diritto allo sviluppo cit., art. 2, par. 3.

⁷¹ Dichiarazione sul diritto allo sviluppo cit., art. 8, par. 1: " Gli Stati devono prendere a livello nazionale ogni necessaria misura per realizzare il diritto allo sviluppo e devono garantire, tra l'altro, eguali opportunità per tutti nell'accedere alle risorse di base, all'educazione, ai servizi sanitari, al cibo, all'alloggio, al lavoro e all'equa distribuzione del reddito. Efficaci misure devono essere prese per assicurare che le donne abbiano un ruolo attivo nel processo di sviluppo. Appropriate riforme economiche e sociali devono essere realizzate per sradicare tutte le ingiustizie sociali".

via di sviluppo, legittimato a ricevere il sostegno e la cooperazione della Comunità internazionale.

Il modo attraverso il quale tale aiuto debba essere concesso è poi affidato ai negoziati bilaterali o multilaterali, ma ciò che rileva di una tale concezione è il passaggio dall'“aide-charité” all'“aide-obligation”⁷² dei Paesi più industrializzati e anche degli enti internazionali.

La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, come accennato⁷³, fa in diverse parti del testo appello alla cooperazione internazionale, seppur appunto la modalità con cui questa debba essere garantita non è stabilita precisamente e si lascia la libertà di determinarla ai singoli soggetti competenti.

E' necessario inoltre precisare che i due diritti in cui può essere scomposto il diritto allo sviluppo sono strettamente interdipendenti e che il garante di tale relazione è il Paese in via di sviluppo. Questo, infatti, essendo titolare del diritto e del dovere allo sviluppo, ha il diritto di ricevere il sostegno degli altri Stati, chiamati alla cooperazione internazionale, ma al tempo stesso è obbligato nei confronti dei propri popoli ad utilizzare quanto ricevuto per il loro benessere⁷⁴.

⁷² K.MBAYE, *Le droit au développement* cit., p.165.

⁷³ Nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, all'art. 3 par. 3, viene precisato che “Gli stati hanno il dovere di cooperare tra loro nell'assicurare lo sviluppo e nell'eliminare gli ostacoli allo sviluppo” e inoltre che questi “debbono promuovere un nuovo ordine economico internazionale basato sulla sovrana eguaglianza, sull'indipendenza, sul reciproco interesse, sulla cooperazione fra tutti gli Stati e da incoraggiare l'osservanza e la realizzazione dei diritti umani”; all'art. 4 si sottolinea inoltre “l'obbligo ad elaborare politiche internazionali di sviluppo” (art. 4, par. 1) e il fatto che “un'efficace cooperazione internazionale è essenziale per fornire a questi paesi appropriati mezzi e facilitazione per accelerare il loro complessivo sviluppo” (art. 4, par. 2); e nel testo più volte si fa poi riferimento al supporto che gli tutti Stati devono dare all'implementazione delle misure idonee a garantire lo sviluppo.

⁷⁴ L'interpretazione qui riproposta è chiaramente un modo di cercare di chiarire un testo come la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, nello specifico, e in generale il contenuto del diritto allo sviluppo, che comunque rimangono argomenti complessi. Altri studiosi si distanziano per esempio dalla tesi appena descritta e più che sforzarsi di offrire una chiara interpretazione della formulazione del diritto all'interno della Dichiarazione, evidenziano come questa sia “un miscuglio di obblighi

Se l'interpretazione appena proposta permette di superare i dubbi circa la titolarità del diritto allo sviluppo, rimane da specificare quale sia la portata della sua dimensione "internazionale", quella inerente ai rapporti tra gli Stati e più innovativa rispetto alla dimensione individuale.

La forte rivendicazione del diritto allo sviluppo da parte di Paesi più arretrati, e l'accettazione del principio dell'aiuto da parte di quelli più ricchi, fanno sostenere la tesi di un obbligo giuridico di quest'ultimi nei confronti dei primi, come affermato in generale dalla teoria dei diritti di terza generazione. Tale obbligo però sarebbe di natura più programmatica che immediatamente precettiva. Il diritto allo sviluppo può comportare in questo senso un obbligo di cooperazione internazionale, affermato già dalla Carta della Nazione Unite, ma non è riconducibile a questo la possibilità di dichiarare illecite e quindi sanzionabili alcune misure economiche e commerciali, che possono essere di ostacolo allo sviluppo dei Paesi più in difficoltà.

Le principali fonti del diritto allo sviluppo, tra le quali oltre a quelle già citate può inserirsi anche la recente Dichiarazione del Millennio⁷⁵, che richiama il contenuto della Dichiarazione del 1986⁷⁶, hanno carattere non

interstatali, diritti collettivi e diritti dell'uomo individuali" (A.E.BOYLE, D.FREESTONE, *International law and sustainable development: past achievement and future challenges*, New York, 1999, p.17). Secondo chi si mostra più critico nei confronti della portata del documento (vedi anche P.ALSTON, *Making Space for New Human Rights: The Case of the Right to Development*, in *1 Harvard Human Rights Journal*, 1988, pp.3-40) questo sarebbe principalmente il frutto del tentativo strumentale dei Paesi in via di sviluppo di conferire lo *status* giuridico "di diritto dell'uomo inalienabile" a un diritto collettivo che invece deve essere principalmente concepito nel quadro di un approccio integrato insieme ad altri fattori concorrenti.

⁷⁵ UN Doc. A/RES/55/L.2 dell'8 settembre del 2000.

⁷⁶ In particolare l'art. 4 in cui si afferma l'obbligo degli Stati di "adottare misure, individualmente e collettivamente, per elaborare politiche internazionali di sviluppo allo scopo di facilitare la piena realizzazione del diritto allo sviluppo". L'introduzione del diritto allo sviluppo in questo documento è molto significativo se si considera che con tale Risoluzione, l'Assemblea Generale proclama gli otto Obiettivi del Millennio, che costituiscono un patto a livello planetario fra paesi ricchi e paesi poveri, fondato sul reciproco impegno di creare un mondo più prospero ed equo per tutti

obbligatorio, e inoltre non specificano i precisi strumenti che i Paesi ricchi devono utilizzare per adempiere il loro obbligo di cooperazione nei confronti dei Paesi poveri. Quindi permane ancora oggi una notevole divergenza tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo circa i mezzi con cui raggiungere il diritto proclamato, e le pretese dei Paesi più arretrati, prime fra tutte quelle relative a riduzioni o cancellazione del debito, spesso vengono deluse dai Paesi in “dovere” di cooperare per il conseguimento del loro sviluppo.

Aver definito un diritto allo sviluppo di pari importanza agli altri diritti fondamentali, far discendere da questo un obbligo di cooperazione degli Stati più sviluppati nei confronti di quelli più arretrati, ma poi lasciare a questi definire la portata di tale cooperazione, può compromettere la concreta ed efficace applicazione del diritto stesso.

Con ciò non si vuole ridurre l'importanza del riconoscimento dello sviluppo anche in un ambito giuridico. Abbiamo iniziato questo breve excursus sul diritto allo sviluppo, sottolineando la complessità della nozione stessa di sviluppo, e nel corso del paragrafo sono emersi i problemi che possono essere determinati dal volere attribuire i caratteri di diritto fondamentale ad un processo che investe diverse dimensioni della vita dell'individuo. Ma questa operazione, seppur articolata, ha avuto nel corso dell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo un ruolo fondamentale. Affermare il diritto allo sviluppo, innalzarlo al rango dei diritti umani, riconoscere la forte interdipendenza tra questo e gli altri diritti fondamentali, ha spinto verso la promozione di un nuovo e attuale approccio della cooperazione: *l'human rights based approach*.

6. La cooperazione allo sviluppo dagli anni '80 all'*human rights based approach*.

Finora ci siamo soffermati su quelli che sono i cambiamenti più politici alla base della cooperazione allo sviluppo, negli anni in cui viene promosso il NOEI. Dal punto di vista operativo gli anni '60 e '70 videro il progressivo miglioramento dell'attività svolta a livello bilaterale, e soprattutto internazionale. Al di là dell'incapacità della cooperazione allo sviluppo di raggiungere risultati incisivi, dato riconducibile a una molteplicità di cause⁷⁷, che diminuirono la fiducia riposta nelle politiche di cooperazione allo sviluppo, sicuramente le organizzazioni post-belliche dopo i primi anni di attività disorganizzata iniziarono ad avere maggiore esperienza in materia per strutturare meglio i propri interventi. La cooperazione consolidò una configurazione ed un ruolo propri, e veniva ormai concepita come processo politico relativamente autonomo. A livello operativo, però le attività finalizzate a combattere il sottosviluppo, rimasero attività di assistenza, organizzate con maggiore attenzione ma sempre molto simile agli aiuti del primo periodo. Ancora negli anni '70 si punta sull'"iniezione" di capitali per spingere le economie ad uscire dal loro stato di arretratezza. Quindi seppur l'evoluzione storica e politica avesse spinto ad identificare la cooperazione come un fenomeno complesso, l'azione rimase ancorata ad una visione più "semplicistica"⁷⁸ e solo a partire dagli anni '80 l'azione cooperativa inizierà ad essere più completa e complessa.

⁷⁷ Vedi nota 42.

⁷⁸ La visione "limitata" alla promozione degli investimenti negli anni '70 era stata favorita dalle condizioni storiche di quel periodo: le enormi disponibilità di risorse derivanti dai proventi petroliferi che determinerà un aumento dei flussi di investimenti indirizzati ai PVS, l'espansione dei profitti delle rentier economies, ossia dei paesi OPEC, la crescita del mercato degli eurodollari, la necessità delle economie occidentali di realizzare investimenti redditizi, e la scarsa produttività delle economie industriali; tutti eventi che resero il mercato dei PVS una meta ottimale.

Ci sarà comunque una novità importante introdotta in questo contesto conservativo, che avrà ripercussioni anche nel periodo successivo: i basic human needs. Questo nuovo paradigma, promosso alla fine degli anni '70, identifica come obiettivo centrale della politica di cooperazione allo sviluppo la riduzione della povertà e il miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi in via di sviluppo. Fa la sua prima comparsa quindi una dimensione che sarebbe poi divenuta protagonista nella fase della cooperazione allo sviluppo degli anni '90 e in quella attuale: la dimensione umana. Questa infatti era stata a lungo trascurata a causa del successo del cosiddetto "trickle down effect", l'effetto di trascinamento grazie al quale, secondo la teoria economica preminente fino a questo periodo, da una crescita del reddito nazionale si avrebbe avuto necessariamente un miglioramento delle condizioni di vita degli individui. Negli anni '70 era stato osservato come, nonostante i tassi di crescita positivi ottenuti nei Paesi con le economie più arretrate, le condizioni di sviluppo sperate non si erano verificate, anzi permaneva una forte disuguaglianza distributiva e un livello di povertà tale da non garantire il sostentamento della popolazione⁷⁹. Proprio dall'analisi della disuguaglianza distributiva, dalla constatazione che nei Paesi in via di sviluppo l'incremento del reddito è accompagnato dalla permanenza di gran parte della popolazione al di sotto della linea di povertà⁸⁰, il nuovo

⁷⁹ In questo periodo vi furono anche Paesi che riuscirono ad avviare un processo di sviluppo di successo, come le Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong e Singapore, le cui economie si erano aperte al commercio internazionale e orientate verso l'esportazione. Inoltre i NIC (Newly Industrialized Countries) devono il loro successo alla decisione di specializzarsi nelle esportazioni di beni sofisticati, quindi inserendosi negli ambiti commerciali propri dei Paesi sviluppati, come l'elettronica. Questi stati, che seguono l'esperienza del Giappone degli anni '50, vengono definiti sviluppati, e si caratterizzano per uno sviluppo riconducibile principalmente ad una modernizzazione infrastrutturale e alla facilitazione degli investimenti privati di lungo periodo.

⁸⁰ Emblemativa fu in quegli anni l'analisi di condizioni di Paesi come il Brasile, in cui la crescita del reddito, accompagnata da una incessante disuguaglianza, non aveva condotto ad una riduzione della povertà e la disoccupazione aveva raggiunto livelli altissimi.

approccio teorico concepisce la politica di sviluppo come soddisfazione dei bisogni primari dell'essere umano (la garanzia dell'accesso a servizi come occupazione, istruzione, sanità, etc.). Gli aiuti quindi non devono essere esclusivamente pensati come compensazione dell'insufficiente livello di risparmio, ma devono essere indirizzati ad azioni e risultati concreti, di cui benefici direttamente la popolazione povera, come per esempio vaccinazioni, costruzioni di scuole, accesso all'acqua, infrastrutture rurali, assistenza tecnica, etc. Da ciò deriva un vero e proprio cambiamento della tipologia dei progetti finanziati, focalizzati infatti sul campo agricolo-rurale, su servizi sociali o in generale su ciò che permetta di perseguire il welfare della popolazione. Vengono incoraggiati gli Stati ad aumentare gli aiuti e soprattutto ad incrementarne l'efficienza, e molti Paesi, in particolar modo quelli del DAC⁸¹, si impegnano ad indirizzare in misura maggiore i propri aiuti verso le istituzioni multilaterali, dove era minore la possibilità che venissero perseguiti fini diversi da quelli dello sviluppo. In quest'ottica di cambiamenti, anche la Banca Mondiale assume un nuovo ruolo, da intermediario finanziario ed agenzia di sviluppo, con il compito non solo di identificare ed elaborare un progetto, ma anche di realizzarlo e di monitorarlo. Inoltre emergono e si affermano in questo periodo nuovi attori che rappresentano la società civile, come le Ong.

Nonostante queste innovazioni il periodo successivo, gli anni '80, sarà caratterizzato da un sostanziale deterioramento delle condizioni economiche di molti Paesi in via di sviluppo, tanto che verrà definito il "lost decade", un decennio perduto per la cooperazione allo sviluppo.

⁸¹ Il DAC è il Comitato di Aiuti allo sviluppo dell'OCSE (l'Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico), che si occupa del monitoraggio dell'attività e degli aiuti concessi ai Paesi in via di sviluppo da parte dei diversi attori coinvolti nella cooperazione.

Ciò fu il risultato del verificarsi di più eventi concomitanti e del tipo di risposta offerta a questi dalla teoria economica. Il crescente divario di sviluppo tra il Nord e il Sud del mondo⁸², lo scoppio della crisi del debito in molti Paesi in via di sviluppo⁸³, e soprattutto l'avvicendamento al vertice di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale di una nuova generazione di economisti liberisti, sono tutte circostanze che aprirono la strada alla fase dell'“aggiustamento strutturale”⁸⁴.

Molti economisti liberisti avevano iniziato a criticare fermamente in quegli anni la strategia adottata nei periodi precedenti, gli effetti perversi di azioni basate sugli interventi pubblici e riaffermarono la centralità del mercato per il buon funzionamento dell'economia in generale e dello sviluppo in particolare⁸⁵. Inoltre la paura che la crisi del debito, scoppiata all'inizio degli anni '80⁸⁶, potesse provocare il collasso dell'intero sistema finanziario internazionale, li spinse ad insistere affinché i paesi creditori proponessero a quelli donatori un piano per la

⁸² Molteplici ne furono le cause; gli anni '70 infatti erano stati scenario di diversi eventi storici a favore dei Paesi in via di sviluppo e non. La crisi petrolifera del 1973, sebbene avesse favorito le nazioni produttrici e le avesse fatte sentire abbastanza potenti da dettare le regole di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, fu un fardello per i paesi importatori. Oltre poi al crollo dei prezzi delle materie prime, ci furono anche lunghi periodi di siccità e carestie che colpirono molte regioni sub sahariane. Di fronte a questi eventi drammatici si sollevò anche l'indignazione dell'opinione pubblica che comincerà ad interrogarsi circa l'efficacia di decenni di trasferimenti di aiuti, interrogativi alla base dei successivi cambiamenti nelle modalità della cooperazione verificatisi negli anni '80 e poi '90.

⁸³ Questo fenomeno è riconducibile al calo incessante del prezzo di molte materie prime, che aveva caratterizzato tutto gli anni '70, contribuendo agli squilibri delle bilance dei pagamenti dei Paesi in via di sviluppo e costringendo molti PVS a dover ricorrere in maniera sempre più massiccia all'indebitamento, ponendo così le basi per la crisi degli anni '80.

⁸⁴ F. BONAGLIA, V. DE LUCA, *op. cit.*, p. 20.

⁸⁵ La critica avanzata rispetto al *modus operandi* delle decadi passate, si basa sul fatto che i fallimenti dello Stato possono causare conseguenze ancora più gravi della situazione per cui lo stesso interviene; per cui interventi pubblici che erano stati promossi per far fronte ai fallimenti del mercato, come la fissazione dei prezzi e dei tassi di interesse, il controllo dell'allocazione del credito, la nazionalizzazione dei principali settori economici, la protezione dell'industria nascente, etc., si erano dimostrati spesso dannosi ed inefficaci.

⁸⁶ La crisi del debito scoppiò ufficialmente il 20 agosto 1982 con l'annuncio del governo messicano di non essere in grado di pagare gli interessi sul debito contratto.

ristrutturazione del debito, accompagnato da maggiori aiuti, vincolati però all'adesione da parte del debitore di un programma di aggiustamento strutturale (SAP, Structural adjustment program). E' in questo periodo, e nel contesto delle istituzioni finanziarie internazionali, che viene promossa la nozione di condizionalità, qui intesa come subordinazione della concessione degli aiuti all'accettazione di determinate condizioni, fenomeno approfondito nel capitolo secondo nell'accezione acquisita in ambito comunitario.

Il programma di aggiustamento strutturale aveva l'obiettivo della stabilizzazione macroeconomica e una serie di riforme strutturali, tra cui anche la riduzione dell'intervento pubblico e il rafforzamento del funzionamento dei mercati. Il Paese che ora voglia ricevere i fondi di aggiustamento strutturale forniti da FMI, da BM e dai donatori bilaterali, deve accettare una serie di riforme elaborate in questi *fora* internazionali. Si crea quindi un'identità di vedute tra FMI, BM e lo stesso Tesoro degli Stati Uniti, che promosse molto questo approccio, circa le politiche "giuste" per i Paesi in via di sviluppo, identità denominata "Washington Consensus", a indicare appunto l'influenza fondamentale che nella formulazione di questa nuova modalità di intervento hanno BM e FMI, che lì hanno sede. Riforme di politica economica per i Paesi in via di sviluppo che vogliono ricevere l'assistenza delle istituzioni finanziarie internazionali e liberalizzazione dei mercati come condizione necessaria per la crescita, sono le basi del consenso. In quest'ottica la politica di cooperazione economica si trasforma quindi anche nella modalità di erogazione dell'aiuto: più che finanziamenti di progetti, si prediligono strutturati aiuti "di programma", ossia veri e propri programmi di riforma dell'economia, accompagnati da assistenza tecnica. La strategia adottata dalle istituzioni internazionali è quindi quella di condizionare

l'intervento alla rapida attuazione di un ampio, doloroso, programma di riforme per risolvere gli squilibri macroeconomici (inflazione e deficit pubblico) attraverso la liberalizzazione delle economie arretrate, cosa che comporta costi di aggiustamento notevoli⁸⁷.

Il maggiore ruolo assunto in questo periodo da FMI e BM nel risolvere i problemi economici dei PVS seguendo i principi alla base del Consenso di Washington⁸⁸, determinerà un'inevitabile riduzione dell'importanza delle Nazioni Unite, nella loro funzione di coordinamento e promozione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, ulteriore elemento caratteristico di questa decade.

Negli anni '80 quindi sembra che più che avvicinarsi il Nord al Sud del mondo, venga richiesto a quest'ultimo di adeguarsi agli imperativi del primo e ciò, insieme al ruolo marginale dell'Onu, alla frammentazione interna al gruppo dei Paesi in via di sviluppo, comportò il definitivo tramonto del progetto del Nuovo Ordine Economico Internazionale⁸⁹.

⁸⁷ Alti erano non solo i costi effettivi per la realizzazione di queste riforme, ma anche i costi sociali che la riduzione dell'intervento statale e delle forme di tutela pubblica comportavano.

⁸⁸ Possono essere identificati come principi del "Washington Consensus": il rigore macroeconomico, l'apertura al commercio e all'investimento estero, la svalutazione del tasso di cambio, la privatizzazione.

⁸⁹ Semplificando il fenomeno del fallimento del NOEI, determinato da molteplici cause, se ne possono individuare alcune principali. Prime fra tutte vi fu la frammentazione che subì nel corso degli anni il, già non omogeneo, raggruppamento dei Paesi in via di sviluppo, con il formarsi al suo interno di sottogruppi, come i Paesi Esportatori di petrolio (OPEC), i Paesi di nuova industrializzazione (NIC), i Paesi emergenti (Cina e India), caratterizzati da una crescita sostenuta, e con interessi necessariamente intrecciati a quelli dei paesi avanzati. Il consolidamento di questi gruppi ha fortemente indebolito le rivendicazioni di un soggetto internazionale, forte nella sua unità e nel perseguimento di interessi comuni. Inoltre a partire dagli anni si creò anche un raggruppamento dei Paesi più sviluppati, il Vertice dei Sette grandi (G7-G8), con cui questi mostrarono la capacità di riorganizzare l'ordine economico postbellico, ormai non più adatto, proponendo un modello alternativo a quello dei paesi arretrati. A ciò si aggiunge, come già menzionato, il ruolo marginale nelle politiche di cooperazione, assunto dalle Nazioni Unite dove i PVS detenevano la maggioranza dell'Assemblea Generale.

Anche se alla fine degli anni '80 iniziò ad essere contestato l'aggiustamento strutturale, per gli scarsi risultati ottenuti⁹⁰ e le gravi conseguenze di tale politica (drastici tagli della spesa pubblica, dunque erosione dei servizi di welfare e conseguente esplosione dei problemi sociali che colpirono i gruppi più poveri e vulnerabili), accanto ai dubbi circa l'efficacia di affidare la crescita dei Paesi in via di sviluppo a criteri o parametri stabiliti ed imposti dal Nord del mondo, c'è ormai la certezza circa l'impossibilità che fosse il Sud a decretarli, a invertire l'ordine economico esistente a suo favore. Ciò è evidente nella stessa Strategia per il quarto Decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Risoluzione n. 45/199 del 21 dicembre 1990) in cui non si fa alcun riferimento al Nuovo Ordine Economico Internazionale. Nel documento inoltre viene menzionata la Dichiarazione sulla cooperazione internazionale⁹¹, in cui vengono ripercorsi i cambiamenti avvenuti nell'ambito della cooperazione, ma soprattutto si cerca di rilanciare il ruolo delle Nazioni Unite nell'indirizzare e coordinare le politiche in materia.

Il ruolo dell'ONU risulta necessario, oltre che per le crescenti critiche nei confronti dell'intervento di BM e FMI, anche per l'importante cambiamento del contesto storico verificatosi negli anni '90 con la fine della Guerra Fredda. La fine dell'assetto bipolare del sistema internazionale e la celere evoluzione del fenomeno della

⁹⁰ Il programma di aggiustamento strutturale, secondo i teorici che lo sostennero, avrebbe dovuto produrre i suoi frutti dopo qualche anno, invece gli effetti stentaronο a manifestarsi e da ciò deriva l'appellativo per gli anni '80, di "decade perduta". In realtà, c'è anche chi sostiene, come l'economista Paul Mosley, che il buon funzionamento dell'aggiustamento strutturale è riscontrabile in alcuni paesi (come Thailandia, Sud Corea, Cile, Isole Mauritius); negli altri Paesi invece il fallimento sarebbe riconducibile al mancato rispetto delle riforme concordate (Kenya), al perdurare dei vincoli strutturali e alla conseguente assenza di reazioni alle riforme da parte del sistema produttivo, agli effetti negativi della precarizzazione.

⁹¹ UN Doc. A/RES/S-18/3 del 1 maggio 1990

globalizzazione, determineranno un cambiamento sostanziale nella cooperazione allo sviluppo, e l'inizio della fase attuale.

Con il crollo del muro di Berlino, si registrò infatti una forte diminuzione degli aiuti pubblici allo sviluppo, per l'assenza del forte incentivo della diffusione della propria influenza. Per ridare una nuova vitalità alle politiche di sviluppo, le Nazioni Unite intervennero ricorrendo ad una serie di Conferenze tematiche: la Conferenza mondiale sull'infanzia (1990), su Ambiente e sviluppo (1992), sui Diritti Umani (1993), su Popolazione e Sviluppo (1994), su Sviluppo Sociale (1995), sulle Donne (1995), sull'Alimentazione (1996), sul Cambiamento Climatico (1997), sulla Responsabilità Sociale (1999). Tali Conferenze rappresentano non solo uno strumento di dialogo politico, ma soprattutto un veicolo di riaffermazione e diffusione di valori e dalla vasta gamma di ambiti di interesse dell'Onu, è possibile notare come sia chiara la volontà di promuovere una concezione di sviluppo dalla natura multiforme, connesso non solo alla crescita economica, ma anche con la tutela dei diritti umani, o la sostenibilità ambientale.

L'impegno delle Nazioni Unite è perfettamente inquadrabile in quella che è la peculiarità della Quarta decade per lo sviluppo: la formulazione e la diffusione della nozione di *sviluppo umano*.

Durante i decenni della Guerra Fredda, infatti, seppur promuovendo l'uno il libero mercato, l'altro l'economia pianificata, sia il blocco occidentale che quello socialista avevano basato le loro attività di cooperazione allo sviluppo sulla stessa convinzione che sviluppo significasse crescita economica, e che i paesi potessero dividersi tra sviluppati e sottosviluppati in relazione al PIL e al reddito pro capite. La realtà però ha mostrato che la speranza di molte teorie economiche circa gli effetti positivi sulla popolazione di una crescita del PIL, è stata

costantemente tradita; che le “ricette” per la crescita economica più utilizzate, come sostenere il risparmio, accumulare capitale, favorire commerci, promuovere investimenti o liberalizzare i mercati, hanno talvolta danneggiato più che aiutato i PVS⁹²; che la disuguaglianza tra il Nord e il Sud del mondo può divenire sempre più profonda, e non è quindi un fenomeno temporaneo riconducibile solo alla prima fase della crescita economica, come aveva sostenuto Kuznet⁹³, Nobel per l’economia nel 1971. Seppur ancora oggi ci siano uomini di Stato e di governo, economisti, policy-makers, accademici, che continuano a sostenere che crescita economica e stabilità monetaria conducano necessariamente ad un miglioramento della vita delle persone⁹⁴, a partire dagli anni ’90 grazie al contributo di economisti come Amartya Sen e Mahbub ul Haq, è stata propugnata l’innovativa visione dello sviluppo umano⁹⁵.

⁹² J. STIGLITZ, *Bancarotta. L’economia globale in caduta libera*, Torino, 2010; J. STIGLITZ, A. SEN, J. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più a valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2010.

⁹³ KUZNETS S., *Growth and Income Inequality*, in *American Economic Review*, vol. XLV, n. 1, March 1955.

⁹⁴ Anche il dibattito in corso sull’eliminazione della povertà è spesso fortemente ancorato al ruolo della crescita economica nella lotta alla povertà.

⁹⁵ A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Londra, 1981; A. SEN; B. WILLIAMS, *Utilitarismo ed oltre*, Milano, 1984; A. SEN, *Scelta, benessere, equità*, Bologna, 1986; A. SEN, *Risorse, valori e sviluppo*, Torino, 1992; A. SEN, *Etica ed economia*, Bari, 1988; A. SEN, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, 1994; A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Torino, 1990; A. SEN, *Sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano, 2000; A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002; A. SEN, *Elements of a theory of human rights*, Harvard University Press, 2004. Inoltre sullo sviluppo umano fondamentali sono i *Rapporti sullo sviluppo umano* di UNDP (*United Nations Development Program*) pubblicati annualmente dal 1990 a oggi in inglese da Oxford University Press e in italiano da Rosenberg & Sellier. Tali Rapporti globali ogni anno studiano il tema dello sviluppo umano approfondendo uno specifico ambito monografico particolarmente significativo per lo sviluppo umano: nel 2010 edizione speciale per il ventesimo anniversario con l’introduzione di tre nuovi indici di misurazione dello sviluppo umani, nel 2009 - la mobilità umana, nel 2007/2008 i cambiamenti climatici, nel 2006 l’acqua, nel 2005 la cooperazione, nel 2004 la libertà culturale in un mondo di diversità, nel 2003 - Le azioni politiche contro la povertà, nel 2002 la democrazia, nel 2001 le nuove tecnologie, nel 2000 i diritti umani, nel 1999 la globalizzazione, nel 1998 i consumi ineguali, nel 1997 sradicare la povertà, nel 1996 il ruolo della crescita economica, nel 1995 la parte delle donne, nel 1994 nuove sicurezze, nel 1993 decentrare per

La teoria dello sviluppo umano mira a superare i limiti del basic needs approach, il primo a considerare centrale la dimensione umana. Sviluppata negli anni '70 nel contesto della Banca Centrale di Mc Namara, e poi ripresa negli anni '80 da economisti come Streeten e Stewart, la teoria dei basic needs ebbe l'indiscutibile merito di superare la convinzione che servissero varie generazioni perché le popolazioni più povere potessero godere dei benefici della crescita economica riconducibili all'aumento del PIL, e di affermare la necessità di interventi diretti a garantire ad esse almeno la sopravvivenza, i bisogni primari e i relativi servizi di base. Lo sviluppo umano⁹⁶ invece è inteso come un processo di promozione umana e il suo obiettivo è quello di "consentire alle persone di godere di una vita lunga, sana e creativa"⁹⁷. E' un concetto di sviluppo in senso più ampio, in cui la persona non è un mezzo di produzione per incrementare la crescita economica ma il fine precipuo dello sviluppo, il miglioramento delle sue condizioni e l'ampliamento delle possibilità di scelta degli uomini sono quindi gli obiettivi da seguire. L'individuo, nell'ottica di Sen, è il nucleo centrale dell'idea di sviluppo, è allo stesso tempo il fine e il fondamento. Da ciò ne consegue il superamento della teoria dei basic needs: le policies non devono puntare solo a compensare le mancanze di bisogni di prima necessità degli individui che si trovano in situazioni di estrema povertà, ma devono avere un approccio positivo, determinare le condizioni per

partecipare, nel 1992 come ridurre le disuguaglianze mondiali, nel 1991 per una riforma della spesa sociale, nel 1990 lo sviluppo umano: come si definisce, come si misura. E' evidente quindi, dai documenti appena citati, la grande importanza assunta dalla nozione di sviluppo umano a partire dagli anni '90.

⁹⁶ Per quantificare lo sviluppo umano, difficile da rilevare proprio perché definito come un processo, nel contesto UNDP viene realizzato un indice di misurazione dello sviluppo umano (ISU), calcolato prendendo in considerazione tre dimensioni considerate tutte indicatori di sviluppo: la longevità (speranza di vita), l'istruzione e le conoscenze (alfabetizzazione degli adulti e rapporto congiunto di iscrizioni al livello primario, secondario e terziario), e lo standard di vita materiale (PIL pro capite).

⁹⁷ Primo rapporto UNDP sullo sviluppo umano, 1990.

permettere ad ognuno di svilupparsi in ciascuna dimensione della vita umana, da quella economica, a quella culturale, politica, sociale, ambientale etc. La cooperazione allo sviluppo in quest'ottica viene quindi capovolta, da distribuzione di beni e servizi, forniti dall'alto al basso, alla costruzioni di opportunità, delle capacità di scelta individuali e collettive, quindi un approccio bottom-up, che necessita della partecipazione democratica e pluralista, dando voce alla società civile e focalizzando maggiormente l'attenzione sui diritti umani. Quanto detto si rispecchia perfettamente nelle tre condizioni che Sen identifica come necessarie perché ci sia un reale sviluppo: lo sviluppo *delle* persone, inteso come miglioramento delle capacità umane, sul piano culturale e professionale, tenendo conto dell'aspetto primario della salute; lo sviluppo *per* le persone, come crescita economica, garantendone una distribuzione equa; lo sviluppo *dalle* persone dando ad ogni individuo la possibilità di partecipare allo sviluppo.

Con il pensiero di Sen si supera anche la visione statica dello sviluppo che era stata un limite per le politiche di cooperazione e secondo la visione dinamica lo sviluppo è appunto quel processo che conduce aumento delle capacità di scelta delle persone⁹⁸. E' grazie a questa nuova visione di sviluppo umano che si chiarifica e consolida lo stretto legame tra sviluppo e diritti umani.

Tutto ciò è profondamente innovativo, se si considera che per ben quattro decenni, a livello internazionale, i diritti umani e lo sviluppo sono stati caratterizzati da cammini paralleli, perseguendo obiettivi

⁹⁸ Sen non elenca quali sono le capacità di scelta da garantire perché un individuo possa godere di una vita libera e dignitosa; per altri autori invece, che sviluppano il capabilities approach, esiste una lista di capacità di scelta minime e tendenzialmente universali (ogni autore poi proporrà un novero differente).

complementari al benessere dell'uomo, ma separati, adottando modalità di intervento diverse. Solo grazie alla nozione di sviluppo umano è emersa l'idea che le strategie e le azioni per la promozione degli uni e dell'altro potessero convergere ed integrarsi in un'alleanza in grado di rendere la cooperazione internazionale più incisiva ed efficace.

Prima degli anni '90 ancora prevaleva l'idea che i paesi poveri non potessero permettersi la tutela dei diritti umani, che questi fossero per loro un orpello o eventualmente un premio di cui poter godere solo raggiunto un certo sviluppo economico. In realtà da alcuni Governi attualmente viene ancora sostenuto che i diritti civili e politici debbano essere posposti al soddisfacimento dei diritti economici, e viene negata l'interdipendenza tra gli stessi, ma in questo modo c'è il rischio di cadere nella convinzione che condizioni materiali di vita migliori debbano essere perseguite a tutti i costi, anche rischiando di violare le libertà civili e politiche⁹⁹.

A livello teorico sviluppo e diritti umani furono proclamati come interdipendenti nella Carta delle Nazioni Unite, e nella Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 vennero riconosciuti come interdipendenti i diritti politici, economici, sociali, civili e culturali ma il retaggio dell'ideologia sopra descritta, più la contrapposizione ideologica tra i blocchi, propulsori ognuno di una propria concezione dei diritti e della loro gerarchia, ha impedito una concreta convergenza tra diritti umani e sviluppo e incrementato la dicotomia, in questi due ambiti, di obiettivi, analisi e strategie. Da un lato infatti, per decenni, si è puntato su strategie di denuncia, di pressione politica, di riforme legali ed interrogativi etici, promosse da attivisti politici, filosofi, avvocati ed

⁹⁹ Storicamente, tale concezione venne propugnata anche dai regimi fascista e nazista in Europa, dai paesi del socialismo reale, dalle dittature latinoamericane, o dai governi autocratici attuali.

esperti del diritto, dall'altro lato vi erano soprattutto economisti, policy makers e scienziati sociali che, come abbiamo visto, sostenevano un progresso inteso principalmente in termini politici¹⁰⁰.

Dagli anni '90 inizia invece ad essere sostenuta l'interdipendenza e la reciprocità tra povertà, esclusione, sottosviluppo, violazione dei diritti umani, vulnerabilità, conflitti e degrado ambientale.

Ciò è ben esplicitato dalle parole dell'economista Arjun Sengupta, esperto indipendente sul diritto allo sviluppo della Commissione per i diritti umani, che descrive la nuova concezione dello sviluppo, definendolo come "diritto, di natura composita, ad un processo di sviluppo ... un vettore di diritti umani composto di vari elementi che rappresentano i diversi diritti economici, sociali, culturali, ma anche politici e civili", con la conseguenza che "se uno dei diritti che lo compone è violato, il diritto allo sviluppo è violato"¹⁰¹. Una concezione di questo tipo tornerà utile, nel prossimo capitolo, quando tratteremo della politica di condizionalità dell'Ue.

L'importanza di tale interdipendenza tra i diritti è inoltre solennemente proclamata a livello internazionale dalla Dichiarazione finale della Conferenza sui Diritti Umani di Vienna nel 1993¹⁰², e successivamente da decine di altri documenti, non ultimi i documenti conclusivi dei vertici mondiali seguiti alla proclamazione degli Obiettivi del Millennio.

¹⁰⁰ Questa divisione si ripropone praticamente anche nell'ambito delle Organizzazioni non governative, per cui a Ong che si occupano di diritti umani in senso tradizionale, si affiancano quelle che operano nella cooperazione allo sviluppo.

¹⁰¹ COMMISSION OF HUMAN RIGHTS – OPEN-ENDED WORKING GROUP ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT, *Quarto rapporto dell'esperto indipendente del diritto allo sviluppo*, Ginevra, 7-18 ottobre 2002, <http://daccess-ods.un.org>.

¹⁰² Art 8: "La democrazia, lo sviluppo e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono interdipendenti e si rafforzano a vicenda".

Sempre Sengupta specificherà che lo sviluppo umano è un diritto fondamentale e identificherà di conseguenza la povertà come una vera e propria violazione di diritti fondamentali.

La promozione della nozione di sviluppo umano e il riconoscimento sempre maggiore a livello internazionale della sua importanza, in una lotta al sottosviluppo che sia efficace, ha condotto all'adozione di approccio metodologico di azione innovativo, l'human rights based approach (HRBA, l'approccio basato sui diritti umani). Più che un nuovo approccio, paragonabile a quelli individuati finora, questo determina un vero capovolgimento nella concezione di come realizzare un'azione di cooperazione allo sviluppo realmente efficace, ed è normativamente basato sugli standards qualitativi dei diritti umani.

A livello di policies un contributo importante al riconoscimento dell'interdipendenza tra sviluppo e diritti umani è stato dato dalle Nazioni Unite e nello specifico dall'attività del Segretario Generale Kofi Annan che nel 1997 promosse una prima ondata di riforme per il "mainstreaming of human rights in all UN programmes". Ciò ha significato che da quel momento molte agenzie dell'Organizzazione hanno adottato l'HRBA nelle loro attività di cooperazione allo sviluppo¹⁰³.

Con l'HRBA si ribadisce quanto diritti umani e sviluppo siano concetti sufficientemente simili da essere compatibili e abbastanza diversi da arricchirsi reciprocamente, poiché l'obiettivo di diritti umani e sviluppo umano è

¹⁰³ Seppur ovviamente un'efficace riforma di questo tipo non sia di facile applicazione e vi sia stata e vi sia confusione o non concordanza circa come applicare concretamente l'HRBA, come dimostra l'"Interagency Workshop on a Human Rights Based Approach" del 2003 (in cui si cercano di specificare i principi di un approccio basato sui diritti umani), nel corso degli anni c'è stato sempre un impegno maggiore nel cercare il coordinamento tra le diverse agenzie che operano per il miglioramento della condizione di vita dell'individuo, nel senso più completo.

comune, ossia garantire libertà, benessere e dignità agli individui e per farlo possono condividere anche gli strumenti utilizzati¹⁰⁴.

Al di là dell'aspetto più operativo dell'approccio basato sui diritti umani, che esula dall'interesse di questa ricerca, ciò che rileva è grazie alla nozione di sviluppo umano e al conseguente HRBA nella comunità internazionale, non solo si va consolidando la consapevolezza che la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo costituisce la migliore garanzia di uno sviluppo equilibrato e duraturo, ma anche il rapporto dinamico esistente tra sviluppo e processi di democratizzazione che siano garanzia delle libertà fondamentali. In condizioni di crisi infatti, la tutela dei diritti fondamentali costituisce il presupposto per pace e democrazie che a loro volta possono garantire la crescita economica. In virtù di questo intreccio ineludibile tra sviluppo umano e sviluppo economico, è anche contemplata l'irruzione dei diritti fondamentali della persona e di valori universali all'interno di quei paesi spesso lontani dagli stessi, in cui l'arretratezza economica esige un intervento da parte dei Paesi più sviluppati. Si assiste in altri termini anche ad un tentativo della comunità internazionale di attribuire al diritto allo sviluppo e alla politica di

¹⁰⁴ Secondo il rapporto dell' UNDP del 2000, l'human development report, tre sono i principali contributi che può determinare l'introduzione dei diritti umani nella strategia di sviluppo. Per prima cosa, il nuovo approccio permette di individuare con maggiore facilità doveri e responsabilità; mentre con lo sviluppo umano viene promosso l' ampliamento delle capacità e delle opportunità di scelta degli individui ma senza poter imporre doveri specifici ad altri individui, con il nuovo approccio si potrebbe arrivare a collegare normativamente doveri e responsabilità correlate ai diritti. In quest'ottica la stessa cooperazione può divenire un dovere giuridico a cui sono legate precise responsabilità internazionali. Le valutazioni dello sviluppo umano se legate ai diritti umani divengono più approfondite ed efficaci, proprio perché capaci di concentrarsi sull'attribuzione delle responsabilità del fallimento del mancato godimento dei diritti e quindi sulle misure per porvi rimedio. In secondo luogo introdurre i diritti umani nella strategia di sviluppo può essere utile ad individuare il livello delle privazioni che gli individui possono dover sopportare in nome del progresso socio-economico, proteggendo le minoranze o i singoli individui da quelle politiche che per avvantaggiare la collettività li danneggiano gravemente. Inoltre l'approccio basato sui diritti umani arricchisce la cooperazione allo sviluppo di una prospettiva che potremmo definire positiva: il rispetto della dignità umana non è garantito solo dal godimento di certe libertà o certi beni, ma da predisporre le condizioni perché si possa accedere a tali libertà e beni.

cooperazione allo sviluppo, che deve cercare di garantirlo, un carattere “strumentale” ai fini di perseguire altri diritti.

L’attenzione finora riservata al contesto internazionale, in una ricerca che proseguirà concentrandosi esclusivamente nel contesto comunitario e che ha come obiettivo primo quello di indagare la cooperazione allo sviluppo nell’Unione Europea, è riconducibile a molteplici fattori.

Prima di tutto a mio avviso per comprendere a pieno l’attività di un attore internazionale così importante come l’Unione Europea, non si può prescindere dalla definizione del contesto in cui essa opera e degli altri soggetti con cui si trova ad interagire.

Inoltre il percorso svolto fino ad adesso è stato necessario per osservare come si è giunti alla fase attuale della cooperazione allo sviluppo, quella basata sulla convinzione di una profonda interdipendenza tra diritti umani e sviluppo. Questa fase si inserisce in un più ampio momento storico di internazionalizzazione dei diritti umani, che ha condizionato, soprattutto successivamente alla fine della Guerra Fredda, l’azione dell’Ue e le sue relazioni con i Paesi Terzi.

Analizzando poi l’evoluzione della cooperazione a livello europeo, il confronto con quanto verificatosi nel contesto internazionale risulterà ancora più utile per sostenere la mia tesi secondo la quale in ambito comunitario, con l’introduzione delle clausole di condizionalità (che tratteremo approfonditamente a breve) negli accordi tra la Comunità Economica Europea e i Paesi in via di sviluppo, si anticipa concretamente quel connubio tra tutela dei diritti umani e promozione dello sviluppo, presente per molti anni a livello internazionale solo in forma declaratoria. Abbiamo infatti avuto modo di sottolineare che in

quest'ultimo fino all' HRBA diritti umani e sviluppo hanno valicato percorsi paralleli ma separati.

A ciò si aggiunge il fatto che attualmente i diversi attori internazionali stanno cercando, soprattutto in seguito alla proclamazione degli obiettivi del Millennio¹⁰⁵, di cooperare per comprendere come risolvere le profonde problematiche ed inefficienze ancora irrisolte nel campo della cooperazione allo sviluppo e l'Unione Europea, quale attore internazionale sempre più teso ad uscire dai propri confini, deve necessariamente inserire la propria azione in un contesto più ampio e comprendere come operino gli altri soggetti che ne fanno parte.

¹⁰⁵ Gli otto Obiettivi del Millennio si propongono di dimezzare entro il 2015 la povertà assoluta e mirano a: sradicare la povertà estrema e la fame, rendere universale l'educazione primaria, promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile; ridurre la mortalità infantile; combattere l'AIDS, la malaria e le altre malattie infettive; assicurare la sostenibilità ambientale; sviluppare una partnership globale per lo sviluppo

CAPITOLO SECONDO

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEL CONTESTO COMUNITARIO E LA POLITICA DI CONDIZIONALITA'.

A livello internazionale la ricerca si è focalizzata principalmente sulle diverse tappe caratteristiche dell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo, per arrivare a concentrarsi, con l'analisi della fase attuale, sul rapporto tra sviluppo e diritti umani. Per il contesto europeo, adatterò un *modus operandi* leggermente differente. Nell'osservare l'evoluzione della cooperazione allo sviluppo in ambito comunitario cercherò di evidenziare già da subito il legame tra diritti umani e sviluppo, "intrecciando" in maniera più omogenea il cammino fatto dall'Unione Europea in entrambi gli ambiti. Questo perché, mentre a livello internazionale, come evidenziato nel precedente paragrafo, le due dimensioni rimangono nella pratica a lungo separate, in ambito comunitario il loro stretto rapporto è intrinseco alla politica di cooperazione stessa, per come viene concepita al momento della sua istituzionalizzazione nel Trattato di Maastricht. In questo capitolo ci concentreremo non solo sulle caratteristiche delle disposizioni che regolano la politica di cooperazione allo sviluppo, ma soprattutto su come si è giunti alla sua specifica definizione, proclamata nel 1992, cioè sulla politica di condizionalità, strumento attraverso il quale concretamente viene stabilito lo stretto legame tra diritti umani e sviluppo. Per "condizionalità democratica" si intende infatti quel complesso di clausole e dichiarazioni interpretative introdotte negli accordi stipulati dalla Comunità, con l'obiettivo di subordinare il mantenimento dell'aiuto comunitario al rispetto dei diritti dell'uomo e

dei

principi

democratici

1.

La pratica di condizionare l'aiuto finanziario e tecnico che la Comunità Europea eroga agli Stati terzi, al rispetto di suddetti diritti e principi, oltre ad essere utile da un punto di vista operativo, perché una gestione efficace ed efficiente delle risorse può essere realizzata solo in un contesto sicuro, stabile politicamente e con diritti individuali garantiti, è soprattutto perfettamente in linea con l'importanza assunta dalla materia dei diritti umani nell'ordinamento comunitario. Per questo è necessario realizzare fin da subito una breve panoramica generale circa l'attività di tutela dei diritti umani e dei principi democratici esercitata all'interno dell'Unione, per poi comprendere come la stessa sia stata realizzata, in ambito di politica estera, nei confronti dei Paesi terzi, primi fra tutti quelli in via di sviluppo che godevano degli interventi di cooperazione della Comunità.

Prima di tutto è comunque necessario fare una precisazione: per osservare le diverse fasi della cooperazione allo sviluppo nell'UE e analizzare la politica di condizionalità, ho deciso di concentrarmi principalmente sull'approfondimento dell'attività promossa dall'Unione nei Paesi ACP (Africa- Caraibi- Pacifico); questo perché, come vedremo nel corso del capitolo, le Convenzioni che hanno disciplinato le relazioni tra Paesi ACP e CEE, sono state di fondamentale rilevanza per l'evoluzione della politica stessa. E' quindi attraverso l'analisi degli accordi su cui si basa l'intervento europeo in questa "regione" che osserveremo come si sia passati, anche in ambito comunitario, da un concetto di sviluppo, identificato solo nella crescita economica, ad una nozione in cui diviene centrale l'interazione tra la tutela dei diritti umani,

¹ P.A. PILLITU, *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione Europea con gli Stati ACP*, Torino, 2003, p. 46

i processi di democratizzazione e di pace; potremo osservare poi anche come tale concezione ha modificato gli strumenti tipici della politica di cooperazione allo sviluppo.

Con ciò, non verrà di certo escluso il riferimento all'attività dell'UE in altre aree, né se ne vuole sminuire l'importanza. In quest'ottica penso sia doveroso per motivi di completezza, prima di inoltrarci nel cuore del capitolo, accennare a quali siano approssimativamente le zone in cui nel corso del tempo si è andata concentrando la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo: l'Africa, il bacino del Mediterraneo, l'Europa centrale e orientale, i paesi dell'ex Urss, l'Asia e l'America Latina.

Per quanto riguarda la cooperazione con l'Africa, essa si estende anche ai Caraibi e al Pacifico in virtù dell'esistenza del gruppo ACP. Questa cooperazione è sicuramente la più completa e consolidata, per le sue radici profonde, che avremo modo di approfondire nei prossimi paragrafi e comprende 48 Paesi africani, 15 dei Caraibi e 14 del Pacifico².

² Repubblica popolare d'Angola, Antigua e Barbuda, Commonwealth delle Bahamas, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Repubblica centrafricana, Repubblica del Ciad, Repubblica federale islamica delle Comore, Repubblica democratica del Congo, Repubblica del Congo, Governo delle Isole Cook, Repubblica della Costa d'Avorio, Repubblica di Gibuti, Governo del Commonwealth della Dominica, della Repubblica dominicana, Stato di Eritrea, Repubblica della Guinea equatoriale, Repubblica federale democratica di Etiopia, Repubblica democratica sovrana di Figi, Repubblica gabonese, Repubblica della Gambia, Ghana, Grenada, Repubblica di Guinea, Repubblica della Guinea Bissau, Repubblica della Guyana, Repubblica di Haiti, Giamaica, Repubblica del Kenya, Repubblica di Kiribati, Regno di Lesotho, Repubblica di Liberia, Repubblica del Madagascar, Repubblica del Malawi, Repubblica del Mali, Repubblica delle Isole Marshall, Repubblica islamica di Mauritania, Repubblica di Maurizio, Stati federati di Micronesia, Repubblica del Mozambico, Repubblica di Namibia, Repubblica di Nauru, Repubblica del Niger, Repubblica federale di Nigeria, Stato indipendente di Papua-Nuova Guinea, Repubblica del Ruanda, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Stato indipendente di Samoa, Repubblica democratica di São Tomé e Príncipe, Repubblica del Senegal, Repubblica delle Seychelles, Repubblica di Sierra Leone, Isole Salomone, Repubblica sudafricana, Repubblica del Sudan, Repubblica del Suriname, Regno di Swaziland, Repubblica unita di Tanzania, Repubblica del Togo, Taufa'ahau Tupou IV di Tonga, Repubblica di Trinidad e Tobago, Tuvalu, Repubblica dell'Uganda, Repubblica di Vanuatu, Stato delle Samoa occidentali, Repubblica di Zambia, Repubblica dello Zimbabwe

L'Europa è poi legata alla maggior parte dei paesi mediterranei. I Paesi del Maghreb (Tunisia, Algeria, Marocco), quelli del Mashrak (Egitto, Giordania, Siria, Territori Palestinesi) e lo Stato d'Israele, mantengono legami con l'Unione Europea attraverso accordi di cooperazione commerciale, industriale, finanziaria e tecnica, consolidati nel 1995 dal Processo di Barcellona³, nel 1996 dall'adozione del regolamento MEDA⁴ e recentemente nel 2008 dall'Unione del Mediterraneo⁵, nuova forma istituzionale del Partenariato Euro-Mediterraneo. Attraverso Barcellona prima e Parigi poi, il partenariato ha iniziato a godere anche della partecipazione di Turchia, Libano e Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Monaco, Montenegro, Libia (da osservatore) e Mauritania (seppur paese che non si affaccia sul Mediterraneo). Le linee direttrici di tale collaborazione sono la ricerca di un maggior dialogo politico con l'obiettivo di una risoluzione pacifica dei conflitti e l'intensificazione delle relazioni economiche e culturali.

Vi è poi la zona dell'Europa Centrale ed Orientale che è oggetto di particolare attenzione soprattutto in vista della possibile adesione di questi Paesi all'UE. In questo senso vengono erogati finanziamenti, attraverso il programma PHARE, finalizzati all'aiuto alla

³ Con il Processo di Barcellona, noto anche come Partenariato euro-mediterraneo, ci si riferisce alla strategia comune europea per la regione mediterranea. Il processo fu avviato dall'Unione Europea a 15 e da altri 12 Stati durante una conferenza a Barcellona il 27-28 novembre 1995.

⁴ Il regolamento MEDA costituisce il principale strumento della cooperazione economica e finanziaria del partenariato euro-mediterraneo; consente all'UE di fornire aiuto finanziario e tecnico ai Paesi a sud del Mediterraneo (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori palestinesi, Tunisia, Turchia) e si sostituisce a diversi protocolli finanziari bilaterali esistenti con i paesi del bacino del Mediterraneo.

⁵ L'Unione per il Mediterraneo è un progetto lanciato in occasione del Vertice per il Mediterraneo tenutosi a Parigi nel luglio 2008, con l'obiettivo di rafforzare il partenariato euro-mediterraneo. Importante è stata l'istituzione di una presidenza a rotazione tra i partner del Nord e il Sud ed è stata creato un segretariato permanente con sede a Barcellona per assicurare la gestione dei progetti regionali, sub regionali, transazionali.

democratizzazione, alle trasformazioni economiche e sociali, allo stato di diritto. E' stato creato anche un programma specifico, il programma TACIS, per gli Stati creatisi con il crollo dell'Urss (Asia Centrale e Federazione Russa) che mira ad incoraggiare la democratizzazione, lo Stato di diritto, e la transizione verso l'economia di mercato.

Infine vi sono le relazioni europee con Asia e America Latina, (cui si rivolgono i programmi ALA), basate sulla "Nuova strategia asiatica", tesa ad incrementare sviluppo, investimenti e ricerca in Asia ed incentrate sul sostegno alle riforme economiche, alla lotta alla povertà e allo sviluppo democratico, per quanto riguarda l'America Latina.

1. L'evoluzione della tutela dei diritti umani in ambito comunitario.

Una delle principali politiche che l'Unione Europea attualmente persegue è la promozione della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Questo non è un obiettivo esclusivamente tipico della politica interna, ma lo è anche delle sue politiche esterne⁶. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁷ infatti proclama solennemente che "l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sullo Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione". Sebbene molti critichino la reale efficacia di questa promozione e gli strumenti utilizzati, non è messo in dubbio il fatto che l'Unione

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell'Ue con i partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione*, Bruxelles, 21 maggio 2003, COM(2003) 294 definitivo.

⁷ La Carta dei diritti fondamentali dell'Ue fu proclamata da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre del 2000 a Nizza; al fine di divenire con la riforma di Lisbona uno dei trattati su cui si fonda l'Unione, accanto al Trattato sul funzionamento dell'Ue e del Trattato sull'Unione Europea, fu modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007.

Europea sia uno degli attori principali nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo; anche in quest'ottica diviene interessante analizzare il rapporto che si è andato stabilendo nel tempo tra questo e gli altri settori chiave delle politiche comunitarie, come la politica commerciale e la cooperazione allo sviluppo⁸.

L'attuale importanza conferita alla tutela dei diritti umani in ambito comunitario è il risultato di un processo e non è stata una costante di tutta la storia della Comunità Economica Europea. Questa infatti nasce, come sottolinea il suo nome⁹, con scopi economici, con l'obiettivo di realizzare un mercato unico, di migliorare le condizioni economiche e di diffondere un benessere generale.

L'assenza totale di riferimenti ai diritti fondamentali nei Trattati istitutivi della Comunità, è quindi riconducibile all'impostazione logica con cui vennero realizzati, all'importanza data agli individui solo in quanto protagonisti del mondo economico in cui operavano gli Stati membri. Anche le libertà fondamentali che venivano tutelate nel Trattato CEE, come la libertà di circolazione, il diritto di non discriminazione in base alla nazionalità e in base al sesso, riconosciute fin dalla prima formulazione, erano esclusivamente strumentali alla realizzazione degli scopi commerciali dell'organizzazione. Sempre in quest'ottica la Corte di Giustizia negli anni '60 affermava l'irrilevanza per il diritto comunitario delle norme interne agli Stati membri, anche norme costituzionali, che riconoscessero e tutelassero i diritti fondamentali degli individui e sosteneva esulasse dalle sue competenze garantirne il

⁸ V. D. CUTUGNO, *La clausola di condizionalità nel diritto internazionale*, in *Quaderni di studi europei*, vol.1/2006, p. 65-90.

⁹ Con il Trattato di Maastricht verrà appunto rimossa la parola "economica" in virtù dei profondi cambiamenti avvenuti nel tempo nell'identità dell' "organizzazione", istituzionalizzati appunto nel 1992.

rispetto. Fondamentale al riguardo fu la sentenza *Stork*¹⁰, con cui la Corte ha affermato l'irrelevanza, sul piano del diritto dell'Unione, dei diritti fondamentali tutelati nelle Costituzioni degli Stati membri e la propria incompetenza a garantire il rispetto di norme interne, anche costituzionali, in vigore nell'uno o nell'altro Stato. Attraverso questa limitazione della propria competenza all'applicazione del diritto comunitario, la Corte mirava ad "assicurare l'autonomia ed il primato del diritto dell'Unione sul diritto interno, nonché la sua uniformità entro il territorio dell'Unione che rischiava di essere pregiudicata dalla subordinazione di tale diritto a norme nazionali, anche se di rango costituzionale come quelle sui diritti dell'uomo"¹¹.

In seguito infatti fu proprio la Corte di Giustizia a svolgere un importante ruolo di propulsore per la promozione dei diritti umani. A partire dalla sentenza *Stauder*¹², del 1969, la Corte inaugurò una copiosa giurisprudenza finalizzata a garantire una tutela dei diritti fondamentali, separata da quella degli Stati membri. Essa conseguì ciò incorporando tali diritti tra i principi generali dell'ordinamento comunitario e in questo modo la Corte poté iniziare a considerare tra i suoi compiti anche la garanzia del rispetto dei diritti umani ("i diritti fondamentali fanno parte dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza").

Con la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*¹³ viene fatto un ulteriore passo in avanti, riconoscendo che la salvaguardia dei diritti

¹⁰ Sentenza della Corte di Giustizia del 4 febbraio 1959, causa 1/58, *Stork et Co. c. Alta Autorità della CECA*, in *Raccolta* 1958/59, p.43 ss.

¹¹ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, ed. VI, Padova, 2010

¹² Sentenza della Corte di Giustizia del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder c. Stadt Ulm-Sozialamt*, in *Raccolta* 1969, p. 425 ss.

¹³ Sentenza della Corte di Giustizia del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft Mbh c. Einfuhrund Vorratsstelle Feur Getreide und Futtermittel*, in *Raccolta* 1970, p. 1135 ss.

fondamentali avrebbe dovuto informarsi “alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” e doveva essere garantita “entro l’ambito delle strutture e delle finalità della Comunità”. Il passo decisivo fu fatto infine con la sentenza *Nold*¹⁴, nella quale vengono ribadite le posizioni assunte nelle precedenti pronunce e il sistema di tutela dei diritti fondamentali comincia a delinearsi in maniera più netta¹⁵.

L’indirizzo della Corte è stato accolto e ribadito anche dalle altre istituzioni comunitarie, come testimoniato da numerose dichiarazioni¹⁶ e come fu indiscutibilmente proclamato nel Preambolo dell’Atto Unico Europeo¹⁷, in cui si legge che la “necessità di promuovere la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani dell’ uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta sociale europea”. Il documento anticipa il passaggio da un riconoscimento del tema dei diritti umani nell’ordinamento comunitario basato su uno strumento esclusivamente pretorio a quello normativo. Il 12 aprile del

¹⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold c. Commissione delle Comunità Europee*, in *Raccolta* 1974, p. 491 ss. Nella sentenza *Nold* prima di tutto viene riaffermato che il fondamento normativo della protezione dei diritti fondamentale nel sistema comunitario è rappresentato dai “principi generali del diritto” che la Corte ha il dovere di garantire. Tali principi sono desumibili sia direttamente dall’ordinamento comunitario stesso, che attraverso tecniche di diritto comparato che analizzino quelli comuni agli Stati membri. Inoltre si afferma la “necessità” di trarre tutela di questi diritti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri: la Corte chiarifica quindi che non potrebbe ammettere “provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati”. Infine nel testo della sentenza viene riconosciuto che i “trattati internazionali cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito possono fornire elementi di cui occorre tenere conto nell’ambito del diritto comunitario”.

¹⁵ P. DI FRANCO, *Il rispetto dei diritti dell’uomo e le condizionalità democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, fasc. 3, p. 549.

¹⁶ Al riguardo importante fu la Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione delle Comunità riguardante il rispetto dei diritti fondamentali, adottata a Lussemburgo il 5 aprile del 1977 (in *GUCE* C 103 del 27.4.1977, p.1), in cui viene sottolineato il ruolo attribuito ai trattati internazionali in materia, soprattutto alla Convenzione europea del 1950, che fa ingresso tra le motivazioni della Corte di Giustizia. Viene inaugurata così una folte giurisprudenza della Corte in cui verrà spesso ribadito il “significato particolare” della Convenzione.

¹⁷ L’Atto Unico Europeo è il tratto consolidato che ha emendato i Trattati del Roma del 1957; fu approvato il 1 luglio del 1987.

1989 il Parlamento Europeo adotta inoltre la Dichiarazione “dei diritti e delle libertà fondamentali”, in cui sottolinea che “il rispetto dei diritti fondamentali costituisce il presupposto fondamentale della legittimità comunitaria” e che “il completamento del mercato unico per il 1993 rende più urgente l’adozione di una dichiarazione dei diritti e delle libertà garantiti nell’ambito del diritto comunitario e da tale diritto stesso”, ossia con la dichiarazione si mira ad assoggettare il rispetto dei diritti umani alla legislazione comunitaria esistente¹⁸. Veniva quindi fortemente avvertita in questo momento la necessità di fare in modo che la tutela dei diritti fondamentali pervadesse l’ordinamento comunitario nel suo complesso, senza lasciare che la loro identificazione e protezione fosse affidata solo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Con il Trattato di Maastricht, prima, di Amsterdam, poi, ed ora con il Trattato di Lisbona il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali trova finalmente esplicito riconoscimento sul piano normativo e viene assunto come fondamento della stessa Unione, unitamente ai principi di libertà, di democrazia e dello Stato di diritto, in quanto comuni agli Stati membri.

Il Trattato di Maastricht, le cui innovazioni sono state rafforzate da quello di Amsterdam, in linea con la giurisprudenza della Corte e con quanto già affermato nell’AUE, dispone infatti all’art. 6 TUE che: “l’Unione si fonda sui principi di libertà, democrazie, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”; inoltre viene proclamato che l’UE “rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà

¹⁸ Relazione di K. DE GUCHT, in *Rivista di diritto Europeo*, 1989, p. 554

fondamentali, firmati a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”. Altrettanto importante è l’art. 7 del TUE, che prevede un’apposita procedura di controllo politico per sanzionare qualsiasi violazione da parte di uno Stato membro dei diritti umani, dei principi di libertà, di democrazia e dello Stato di diritto. Perché vengano predisposte misure sanzionatorie la violazione deve essere “grave e persistente”, quindi si tratta di un sistema applicato in casi limite, ma le misure sanzionatorie predisposte sono piuttosto gravose, trattandosi dell’interruzione del godimento di alcuni diritti, arrivando perfino al sospensione del diritto di voto.

La risolutezza delle istituzioni comunitarie nel rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dell’uomo ha trovato un importante sbocco nella Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea, proclamata a Nizza nel dicembre del 2000 da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione¹⁹. In essa “si trovano tutti i diritti che la Corte di giustizia aveva fino a quel momento garantito, in via giurisprudenziale, e pochi di più, dalla libertà di espressione e di informazione alla parità tra uomini e donne, dal diritto di proprietà al rispetto della vita privata e familiare, dal diritto dei giudice, al diritto ad una buona amministrazione”²⁰. Con l’elaborazione della Carta si volle quindi rendere più visibile la tutela dei diritti fondamentali, rivestendo di solennità ed esplicitando

¹⁹ La Carta, composta di un breve preambolo e 54 articoli, è proclamata in occasione del Consiglio Europeo di Nizza, senza però che in quella sede fosse individuato il suo *status* giuridico, attribuendo alla Conferenza intergovernativa del 2004 il compito di affrontare la questione e decidere su un eventuale valore giuridico vincolante da attribuire al documento. *GUCE C 364* del 18 dicembre 2000.

²⁰ G.TESAURO, *op.cit.*, p.140.

l'affermazione di una serie di valori, nei limiti e nell'ambito di competenze delineato dalla Corte di Giustizia²¹.

Il testo è divenuto di fondamentale importanza recentemente, prima di tutto con l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti umani (Regolamento 168/2007) che ne fa un'ampia utilizzazione²², ma soprattutto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, con cui è stato attribuito alla Carta lo stesso valore giuridico vincolante dei Trattati²³ (art.6, co.1 TUE), conservandone tuttavia l'autonomia.

Il Trattato di Lisbona, si inserisce in una linea di continuità con quanto proclamato nei trattati precedenti, ma rafforza ulteriormente le potenzialità dell'UE in materia di tutela dei diritti umani. Questo consolidamento non è solo il risultato dell'esplicita forza di diritto primario dell'Unione attribuita alla Carta, ma deriva anche dal fatto che viene sancito l'impegno e la competenza²⁴ dell'Unione Europea in ordine all'adesione alla CEDU, ferme restando le competenze dell'Unione così come stabilite dai trattati²⁵.

Con questo nuovo assetto è stato fatto un importante passo in avanti rispetto a Maastricht, dove i principi della CEDU venivano richiamati

²¹ Art. 51 par. 2: "la presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità o per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati".

²² L'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti umani fa ampia utilizzazione della Carta per adempiere al suo compito di fornire alle competenti istituzioni ed autorità della comunità ed agli Stati membri ove chiamati ad attuare il diritto comunitario, informazioni, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali.

²³ La Carta è stata modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007, proprio in virtù del cambiamento previsto dal Trattato di Lisbona.

²⁴ La possibilità di aderire alla CEDU, seppur sempre subordinata alla stipulazione di un accordo internazionale, ai sensi dell'art. 218 TFUE, dovrebbe essere comunque facilitata dall'acquisita personalità giuridica dell'UE (art. 281 TCE).

²⁵ G.TESAURO, *op.cit.*, p. 143.

con mero valore programmatico nei confronti degli Stati membri, grazie al loro inserimento tra quelli dell'UE validi e cogenti *erga omnes*²⁶.

Ripercorsa brevemente l'evoluzione della tutela dei diritti umani in ambito comunitario, ai fini della nostra ricerca ciò che ci interessa maggiormente è che il trattato di Maastricht e i successivi trattati di Amsterdam e Lisbona, non si limitano a codificare il rispetto dei diritti umani esclusivamente nella dimensione interna dell'Unione, ma impegnano le istituzioni comunitarie e gli Stati membri a perseguire tale fine anche attraverso le azioni rientranti nella politica estera e di difesa comune dell'Unione. Nello stesso momento in cui l'Unione Europea formalizzerà la sua competenza a promuovere il rispetto dei diritti fondamentali nel territorio comunitario, proclamerà anche che lo stesso obiettivo deve essere perseguito in politica estera, nelle relazioni con i Paesi terzi e in particolare nelle relazioni con i Paesi in via di sviluppo. Il Trattato di Maastricht ha introdotto per la prima volta una base giuridica specifica per la politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo (Titolo XVII, articolo 130 U-130Y del TCE, ora art. 208-211 TFUE), complementare a quella degli Stati membri. La cosa interessante è che, come viene stabilito che la politica estera e di sicurezza comune ha tra i suoi obiettivi lo "sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (art. J.1 TUE, ora art. 24 TUE), così l'onere del sostegno finanziario ed economico preso nei confronti dei paesi più svantaggiati, non è incondizionato. Nell'art. 130 U viene infatti chiarito che "la politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo

²⁶ G. ROMANO, *I diritti umani fondamentali nella formazione dell'avvocato europeo*, in <http://www.duitbase.it/duitbooks/approfondimenti/item/16-i-diritti-umani-e-fondamentali-nella-formazione-dellavvocato-europeo.html>, 25 luglio 2010.

generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". E' quindi evidente che i due elementi dello sviluppo economico e di quello democratico non possono essere distinti²⁷.

La cosa rilevante è che gli obiettivi che qui si considerano, già prima della loro "costituzionalizzazione" nel Trattato dell'Unione, sono stati perseguiti dalla Comunità nella sue relazioni esterne. La garanzia dei principi fondamentali in questo ambito, seppur promossa inizialmente attraverso un approccio esclusivamente empirico, si è avvalsa dell'adozione di concrete misure sanzionatorie e restrittive nei confronti dei partners trasgressori; queste, in mancanza di specifiche disposizioni in materia, trovarono la loro base giuridica in quelle relative alla politica commerciale o di associazione²⁸, fondamento, come vedremo a breve, delle prime azioni di cooperazione allo sviluppo.

Analizzeremo in seguito, nello specifico, le disposizioni introdotte dal Trattato di Maastricht in materia di cooperazione allo sviluppo, ciò che mi interessa ora sottolineare è che alla base delle stesse vi è la "sensibilità" emersa nel corso del tempo in ambito comunitario in materia di tutela dei diritti umani. Questa, come abbiamo appena sinteticamente osservato, sul piano interno verrà gradualmente promossa dalla Corte di Giustizia per poi essere solennemente proclamata dall'art.

²⁷ Con la revisione di Nizza, verrà ampliata la sfera di azione esterna dei principi di democrazia. Stato di diritto e tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e infatti con l'art. 181 A (ora art. 188 TFUE) al par. 1. viene previsto che lo stesso obiettivo proclamato nell'art. 177 TUE sia perseguito nella nuova politica di *cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi*, complementare a quella degli Stati membri e coerente con la politica di sviluppo della Comunità.

²⁸ Prima che fossero utilizzati articoli come l'art. 113 o 235 e 238 TCEE, la possibilità di adottare misure sanzionatorie in materia veniva lasciata agli Stati membri, soprattutto ai sensi dell' art. 224 TCEE, utilizzato per azioni individuali o collettive in caso di gravi perturbazioni dell'ordine pubblico interno o di guerra o di attuazione degli impegni assunti per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

6 TUE; sul piano esterno si manifesterà con l'introduzione di "clausole di condizionalità" inserite nel testo di gran parte degli accordi conclusi dalla Comunità Economica Europea con i Paesi in via di sviluppo. Con queste infatti le azioni a sostegno delle economie più arretrate, venendo subordinate al rispetto dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali, si allineano perfettamente con quelli che sono i principi su cui "L'Unione si fonda" (art. 6 TUE).

2. L'origine della cooperazione in ambito comunitario.

2.1. L'origine della cooperazione in ambito comunitario: le relazioni con i PTOM.

Con il Trattato di Maastricht viene aggiunto al Trattato della Comunità Europea il titolo XVII, dedicato interamente alla cooperazione allo sviluppo. Nei Trattati istitutivi infatti non era prevista l'istituzione di una vera e propria politica comune volta alla promozione dello sviluppo dei paesi poveri e quindi il Trattato sull'Unione Europea apporta un'innovazione di indubbio rilievo. Questa, in realtà, deriva da un'attività di semplice "codificazione" del legislatore, che ha fissato in materia di cooperazione allo sviluppo un insieme di norme, risultato di un processo già compiutosi, seppur non terminato.

L'inizio di tale processo, si può ricondurre alla Dichiarazione di Schuman del 1950, in cui ci fu il primo riferimento a ciò che diverrà con il tempo la politica di sviluppo della CEE. In questa infatti si manifesta apertamente il desiderio che l'Europa, ancora non esistente come

Comunità, realizzasse tra i “suoi compiti essenziali” lo “sviluppo del continente africano”²⁹.

Partendo da questo presupposto, una collaborazione europea con i Paesi in via di sviluppo, nascerà qualche anno dopo, contemporaneamente alla nascita della stessa Europa. Nel Trattato di Roma infatti, seppur non ci fosse alcun riferimento ad una politica di cooperazione o di assistenza, erano state introdotte alcune disposizioni riguardanti le relazioni tra la Comunità e le dipendenze coloniali dei Paesi firmatari (Francia, Olanda, e Belgio): il titolo IV intitolato “Associazione dei paesi e dei territori d’oltremare” (art. 131-136 Trattato CEE³⁰). In queste disposizioni è possibile intravedere l’origine di alcuni elementi formali e sostanziali che poi si concretizzeranno nei diversi tipi di trattati, di cooperazione e di associazione, attraverso quali la CEE dagli 60 ad oggi ha condotto la propria politica di cooperazione allo sviluppo.

La necessità di introdurre il Titolo IV nel Trattato era stata determinata dal bisogno di conciliare la creazione di un mercato comune europeo con i differenti tipi³¹ di “relazioni particolari”³² che gli Stati membri

²⁹ Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950: “Questa produzione sarà offerta al mondo intero senza distinzione né esclusione per contribuire al rialzo del livello di vita e al progresso delle opere di pace. Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l’Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano.”

³⁰ Ora l’Associazione con i Paesi e i territori d’oltremare è regolata dagli art. 198-204 TFUE.

³¹ La Francia, nell’ambito generale dell’Unione francese, aveva previsto, come stabilito dalla Costituzione della Quarta Repubblica, la creazione di Dipartimenti e Territori d’oltremare, facenti parte integrante della Repubblica francese insieme al territorio metropolitano ed i Territori e Stati associati, che invece non ne facevano parte. Questi ultimi infatti erano, i primi, territori in amministrazione fiduciaria dell’ONU, i secondi, erano Stati indipendenti la cui situazione giuridica derivava, per ciascuno degli Stati associati, specificatamente dall’atto con cui venivano definiti i rapporti con la Francia (art.61 della Costituzione francese del 1946). Tra gli altri Paesi fondatori della Comunità, come Belgio, Olanda e Italia vi erano relazioni che andavano dal legame coloniale, come il Congo belga, a situazioni di autonomia articolari, come le Antille olandesi, fino all’amministrazioni fiduciaria dell’ONU, situazione della Somalia. E’ evidente da questa breve descrizione quanto potessero essere differenti i rapporti stabiliti tra le ex potenze coloniali europee e i Paesi che, chi prima chi dopo, erano prossimi all’indipendenza.

³² Art. 131 Trattato della Comunità Economica Europea.

intrattenevano con alcuni paesi e territori non europei, non ancora indipendenti per il loro passato coloniale.

L'art. 131 enunciava i principi guida dei rapporti tra la Comunità e i paesi associati, elencati in una lista allegata al Trattato. Secondo questo l'obiettivo dell'associazione sarebbe stato "promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme" e inoltre veniva sottolineato che bisognasse "favorire gli interessi degli abitanti di questi paesi e territori e la loro prosperità in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono" (art. 131).

Gli articoli successivi elencavano poi le disposizioni che avrebbero regolato il commercio nell'area per raggiungere una riduzione collettiva delle barriere e favorire gli investimenti³³. I territori associati dovevano praticare a tutti gli Stati della CEE lo stesso trattamento privilegiato che accordavano al Paese membro con cui intrattenevano relazioni particolari e a questi sarebbe stato praticato il regime che gli Stati membri si accordavano tra loro. Il regime commerciale su cui si basava l'associazione si ispirava al cosiddetto regime delle "preferenze inverse" e prevedeva la creazione progressiva di un'area di "libero scambio" grazie a reciproche riduzioni delle barriere tariffarie e a riduzioni quantitative. Era tuttavia prevista una clausola di salvaguardia di cui potessero beneficiare i PTOM, per tutelare le specifiche esigenze di ciascuno di questi Paesi, che gli permetteva di mantenere o fissare dazi doganali sulle merci importate dalla CEE, nel caso in cui ciò fosse necessario al loro sviluppo. E' visibile in questa norma (art. 133) un

³³ E' interessante notare come in queste disposizioni, nella volontà di ridurre le barriere tariffarie, ci possa essere in nuce il concetto del sistema generalizzato delle preferenze, predisposto diversi anni più tardi, sotto la spinta anche delle iniziative dell'UNCTAD in tal senso.

primo passo del percorso che condurrà dal principio di reciprocità a quello di disuguaglianza compensatrice tipico delle relazioni con i PVS. Le azioni predisposte dalle disposizioni in questione sono sia azioni di natura commerciale, che veri e propri aiuti comunitari; infatti accanto all'abolizione dei dazi, alla regolazione della libera circolazione della forza lavoro e delle imprese pubbliche o alle corporazioni, tra i paesi associati e i paesi membri, veniva prevista anche la creazione del Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES), per sostenere gli aiuti finanziari agli associati³⁴. Questo era utile per canalizzare i finanziamenti comunitari, complementari a quelli bilaterali, ai Paesi associati, finanziamenti non rimborsabili. Il FES rimarrà nel tempo uno dei principali strumenti finanziari specifici utilizzati nella politica di cooperazione allo sviluppo, come vedremo analizzando gli accordi di associazione con i Paesi ACP. La sua dotazione non rientra nel bilancio generale³⁵ della Comunità, poiché costituito da contributi volontari degli Stati membri.

Osservate le caratteristiche principale delle disposizioni del Titolo IV, occorre fare un'ulteriore precisazione. In nessuna di questa viene offerta una definizione di come possa essere inquadrata concretamente l'associazione con i paesi e i territori d'oltremare. Per "associazione", nel diritto internazionale, può intendersi generalmente una

³⁴ Il FES nasce come strumento finanziario extra-budgetario per gli stati associati. I crediti sono accordati sotto forma di aiuti non rimborsabili per gli investimenti economici e sociali affinché questi progetti contribuiscano allo sviluppo di infrastrutture. Il I FES fu di dimensioni ridotte, ma fu comunque significativo perché i fondi provenivano direttamente dai budget degli Stati membri.

³⁵ Il bilancio comunitario è lo strumento finanziario a carattere generale, che affianca quelli più specifici (FES e BEI), di cui si avvale la politica di cooperazione allo sviluppo. Storicamente gli stanziamenti dedicati alla cooperazione dal bilancio utilizzavano o l'approccio geografico, che consisteva in assistenza tecnica a fondo perduto in tre aree principali (Mediterraneo, Asia e America Latina, Sudafrica) o l'approccio tematico, concretizzato attraverso finanziamenti a specifici settori importanti. Con il Regolamento CE 1905/2006 relativo allo "Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo", si riuniscono strumenti geografici e settoriali. Lo strumento non si applica ai Paesi ACP i cui finanziamenti provengono dal FES.

partecipazione incompleta, o un'appartenenza limitata di un soggetto di diritto internazionale, appunto l'associato, ad una organizzazioni internazionale di cui non fa parte³⁶. Negli artt.131 e ss. del TCEE emerge piuttosto che l'associazione creata consiste in un concetto *ad hoc*, necessario per affrontare una questione specifica, quindi in parte identificabile nella categoria generale dell'associazione, in parte dotata di caratteristiche peculiari. Ciò risulta particolarmente evidente osservando un elemento sostanziale che distingue l'associazione prevista nel Titolo IV da quella ex art. 238 TCEE, ora 217 TFUE (analizzata più precisamente nel prossimo paragrafo). L'associazione dei PTOM non viene contrattata liberamente con i soggetti coinvolti, come è previsto dall'art. 238, ma ai paesi e territori d'oltremare non è data possibilità di scegliere autonomamente se associarsi o meno, si tratta di una decisione unilaterale presa dalla Comunità e a loro imposta. Inoltre gli elementi principali di questa associazione sono determinati dalle disposizioni appena considerate del Trattato, mentre per quanto riguarda le associazioni ex art.238 questi sono definiti nei singoli accordi e prevedono la creazione di un quadro istituzionale a cui, invece, non si è fatto ricorso nelle relazioni con i PTOM.

E' chiaro quindi che, seppur, in virtù del riferimento al sostegno allo sviluppo di questi territori, è possibile individuare nell'associazione appena descritta una forma primitiva di cooperazione allo sviluppo, questa è più che altro inquadrabile nella concessione di un trattamento particolare a paesi legati ai membri della Comunità da rapporti di dipendenza. La stessa predisposizioni di concessioni tariffarie vicendevoli, che tali rimarranno, in realtà, anche successivamente con la

³⁶ C.A.COLLIARD, P.MANIN, *L'association à la Communauté économique européenne*, Parigi, 1968, p.17.

Convenzione di Yaoundé, aumenta la distanza tra le disposizioni del Titolo IV e le “regole” che governeranno la politica di cooperazione allo sviluppo, basata sul principio di non reciprocità.

L’obiettivo di favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle popolazioni di questi territori, considerando le loro peculiarità e i loro interessi, è stato poco realizzato. Questa prima forma di attenzione rispetto ad iniziative di intervento per la promozione dello sviluppo, era infatti diretta espressione di un certo momento storico. In essa si traduceva l’intima volontà dei paesi della vecchia Europa, sia di rendere il più possibile agevole la transizione post-coloniale di paesi che si approssimavano all’ indipendenza, sia, soprattutto, di mantenere relazioni privilegiate con queste realtà. Questi legami preferenziali erano incoerenti però con i principi che avrebbero retto il mercato che si stava instaurando e che era l’obiettivo principale della neonata Comunità; era quindi stato necessario rivedere questi legami “particolari” nell’ambito di un contesto comunitario.

In questo senso si può affermare che la cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea affondi le sue radici nell’associazionismo³⁷, il tradizionale rapporto creato e utilizzato dalle madrepatrie per preservare l’influenza sulle proprie colonie, pur concedendo diversi gradi di autonomia. Questo aspetto è confermato dalla fermezza della Francia, che, all’epoca, stava organizzando la gestione dei suoi ex possedimenti coloniali e voleva appunto inglobare i propri territori d’oltre mare nella nascente Comunità, la quale aveva preteso l’inserimento di questo insieme di articoli nel testo dell’accordo, come *condicio sine qua non* per la firma del Trattato. Così, il primo raggruppamento dei paesi e territori

³⁷ L’associazionismo è già presente ufficialmente nella Costituzione francese del 1946, come già accennato nella nota 31.

d'oltremare, elencati nell'allegato quarto del Trattato³⁸, comprese principalmente le ex colonie francesi dell'Africa occidentale ed equatoriale.

La “visione post-coloniale” e utilitaristica che spinse alla realizzazione del Titolo IV e l'impegno nel garantire lo sviluppo e il benessere delle popolazioni dei PTOM, lì proclamato, sono chiaramente in contraddizione: si voleva offrire una visione etica delle azioni mirate a favorire il sostegno delle zone più arretrate, ma gli sforzi in questa direzione erano rivolti solo ai territori in cui si concentravano gli interessi economici dei Paesi membri. Sicuramente l'incoerenza di tale impianto emerse in seguito e non nel 1957, appena vennero introdotte queste disposizioni nel Trattato e il processo di decolonizzazione ancora doveva essere completato. Con la comparsa nel contesto internazionale di molti nuovi attori statali e con la lenta evoluzione degli interventi nei Paesi con le economie più arretrate, l'incongruenza tra i valori di solidarietà globale proclamati e la concreta selezione dei paesi partecipanti alle strutture di cooperazione privilegiata promosse, sarà più evidente.

Detto ciò, non si può nascondere che le disposizioni che regolano le relazioni con i PTOM contengono comunque elementi che poi verranno maturati con l'evoluzione della politica di cooperazione allo sviluppo e che sono importanti anche in quanto rappresentano un primo passo fatto dalla neonata Comunità nel contesto mondiale.

³⁸ Con il Trattato di Roma, del 1957, si associarono alla CEE i paesi: dell'Africa Occidentale francese (Dahomay, Guinea, Costa d'Avorio, Mauritania, Niger, Senegal, Sudan, Alto Volta), dell'Africa Equatoriale francese (Cameroon, Chad, Congo francese, Gabon, Ubangi-Chari), gli altri territori francesi (Autonoma Repubblica del Togo, Madagascar, Comorre, Polinesia francese, Algeria, Reunion, Guiana, martinique, Guadalupo, St.Pierre e Miquelon, Somalia francese, nuova caledonia), e Congo, Ruanda-Urundi, Somalia e Nuova Guinea

Prima di passare alle basi giuridiche delle primordiali attività di cooperazione allo sviluppo, è bene menzionare l'altro strumento finanziario messo a disposizione della Comunità, per gestire gli aiuti allo sviluppo stanziati, al di fuori del titolo IV del Trattato di Roma, ossia la Banca Europea per gli Investimenti³⁹. Questa in realtà venne istituita dal Trattato principalmente per sostenere l'integrazione europea, la creazione del mercato comune, ma tra i suoi obiettivi vi è anche quello di contribuire allo sviluppo delle regioni economicamente più svantaggiate, oltre che essere predisposto nell'art. 18 dello Statuto⁴⁰ della BEI che la Banca può "ugualmente concedere crediti per i progetti di investimenti realizzati o tutti o in parte fuori dai territori europei degli Stati membri". Alla Banca quindi viene attribuito anche il compito di concedere finanziamenti per progetti destinati ad essere realizzati in Stati terzi con i quali la Comunità intrattiene relazioni commerciali. Con il tempo la Banca, attualmente sempre più attiva in questo ambito, si è impegnata incisivamente tramite risorse proprie o risorse di bilancio dell'Unione Europea e degli Stati membri nei cofinanziamenti dei progetti di sviluppo⁴¹.

³⁹ La Banca Europea per gli Investimenti (BEI) è l'istituzione finanziaria dell'Unione Europea, costituita in base all'art. 129 del Trattato di Roma, per contribuire all'integrazione europea, favorire la creazione di un mercato comune e contribuire anche allo sviluppo delle regioni economicamente più svantaggiate.

⁴⁰ Lo Statuto della BEI venne adottato a Roma il 25 marzo 1957 ed è contenuto in un protocollo allegato al Trattato CEE.

⁴¹ La BEI attualmente opera in questo ambito in due modalità di intervento: attraverso prestiti individuali per progetti di grandi dimensioni, che superano l'ammontare di 20 – 25 milioni di euro; e tramite prestiti globali per progetti di piccola e media dimensione, sotto i 20-25 milioni di euro. Nella pratica la BEI concede tali finanziamenti ad istituzioni finanziarie intermedie che operano all'interno dei vari PVS, le quali poi distribuiscono i fondi tramite vari sotto-prestiti tra progetti minori, selezionati ed approvati sempre in collaborazione con la BEI.

2.2. Le prime basi giuridiche della cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda invece i primi “strumenti giuridici”, la politica comunitaria verso i Paesi in via di sviluppo ha trovato all’inizio fondamento in quelle norme del Trattato che disciplinavano la materia della politica commerciale comune e degli accordi con i Paesi terzi, vale a dire gli articoli già 113 (ora art. 207 TFUE) e il 114⁴² e gli articoli 228 e 238 (ora artt. 218 e 217 TFUE).

L’approccio comunitario per promuovere delle prime forme di assistenza e cooperazione allo sviluppo, in assenza di disposizioni specifiche in materia, fu quindi un approccio empirico, che condusse appunto ad utilizzare le basi giuridiche degli accordi commerciali o di associazione anche per le attività di intervento nei Paesi terzi con economie arretrate. Questo *modus operandi* si fece più necessario quando, a seguito del processo di decolonizzazione, l’associazionismo, che troppo rispecchiava la logica dei rapporti di dipendenza coloniale, si rese sempre più inadatto e si iniziò a cercare una base nuova, simbolo della mutata concezione dei rapporti tra Comunità e Paesi in via di sviluppo.

L’art. 113 riconosceva alla Comunità la competenza in ambito tariffario e commerciale. Anche in ambito comunitario si fa strada la teoria che proclama lo stretto rapporto tra commercio e sviluppo, che ha a lungo influenzato la politica di sviluppo a livello internazionale. Secondo questa, come già abbiamo avuto modo di sottolineare, l’espansione commerciale è una condizione necessaria per la crescita economica dei Paesi in via di sviluppo. Da questa concezione derivarono una serie di misure finalizzate ad incoraggiare le esportazioni economiche, prima fra tutte il Sistema Generalizzato delle preferenze. Questo strumento è stato

⁴² Abrogato dal Trattato sull’Unione Europea.

adottato e rinnovato varie volte nel corso degli anni, proprio sulla base dell'art. 113. Come abbiamo già avuto modo di osservare, su scala mondiale, il SGP nel quadro dei rapporti commerciali tra il Nord e il Sud del mondo consiste in generale nell'abbandono della clausola della nazione più favorita e fu creato durante la seconda sessione dell'UNCTAD (Nuova Delhi, 1968), adottato anche in ambito del GATT e attuato dai paesi industrializzati all'inizio degli anni '70. La cosa che rileva ora è che la prima applicazione del Sistema Generalizzato delle preferenze fu realizzata proprio in ambito comunitario e infatti lo schema promosso dalla CEE entrò in vigore il 1° luglio del 1971, per una durata di 10 anni. Da allora il SGP è divenuto uno degli strumenti chiave dell'Unione Europea per aiutare i Paesi in via di sviluppo.

Il primo Sistema Generalizzato di preferenze consisteva nell'ammissione nel mercato comunitario, in esenzione di dazi doganali, di tutti i prodotti industriali, finiti o semilavorati, provenienti dai Paesi in via di sviluppo e in quella, in esenzione parziale, di un dato numero di prodotti agricoli trasformati; entrambe le tipologie di prodotti venivano ammesse entro un determinato massimale fissato annualmente per ogni singolo Paese e prodotto. Il secondo SGP, adottato nel 1981, si focalizzò maggiormente sulla protezione dei Paesi in via di sviluppo meno industrializzati, ed infatti esso introdusse alcune misure per evitare che solo pochi Paesi, quelli di recente industrializzazione, beneficiassero pienamente del sistema⁴³.

Al di là delle caratteristiche proprie degli schemi adottati nel corso degli anni, è importante rilevare che i sistemi utilizzati fino ad oggi, ognuno con scadenza decennale, hanno subito notevoli modifiche in risposta alle

⁴³ Dai dati è evidente questa volontà di ampliare il territorio che beneficia del SGP, infatti da 147 Paesi previsti nel 1971, si passa a 315 Paesi che partecipano al SGP del 1981.

mutate necessità dei Paesi in via di sviluppo e all'approccio promosso dalla Comunità (poi dall' Unione⁴⁴) in materia di cooperazione⁴⁵. Nonostante ciò gli elementi di principio che troviamo all'origine del primo SGP sono rimasti invariati, e cioè: la *non reciprocità*, poiché i Paesi del Terzo Mondo non sono tenuti a concedere privilegi analoghi a quelli ricevuti; la *generalità*, poiché le concessioni sono applicate dalla maggior parte dei paesi industrializzati a tutti i paesi in via di sviluppo; l'*autonomia*, le concessioni sono infatti frutto di un'azione unilaterale e non di negoziati.

Tornando al nostro discorso più generale sulle originarie basi giuridiche della cooperazione allo sviluppo e sull'art. 113 TCEE in particolare, è importante sottolineare che la mancanza di disposizioni specifiche in materia non fu priva di conseguenze. Un'importante problematica sollevata in ambito comunitario fu quella circa l'utilizzo dell'art.113 base per le misure che applicano strumenti commerciali ma perseguono la finalità di cooperazione; il dubbio sorto riguardava la loro riconduzione alla sfera commerciale, oppure la necessità di basare le

⁴⁴ Con il Trattato di Lisbona, la politica commerciale comune (artt. 110-115 TCE ora artt. 206-207 TFUE) viene inserita nel più ampio contesto delle relazioni esterne dell'UE ed è formalizzato il suo ruolo di strumento che concorre a perseguire gli obiettivi di politica estera dell'UE; il rinnovamento realizzato con l'adozione del TFUE consiste, per ciò che qui ci interessa, nell'utilizzo, anche per lo schema di preferenze generalizzate, della procedura di codecisione (secondo la quale al Parlamento europeo sono conferiti poteri pari a quelli del Consiglio)

⁴⁵ Il fatto che il Sistema Generalizzato delle preferenze rispecchi i differenti orientamenti comunitari adottati in ambito di cooperazione allo sviluppo, è evidente dalle novità caratteristiche dei SGP successivi agli anni '90. In questi sono stati introdotti meccanismi di condizionalità, il più compiuto dei quali è quello elaborato nel Regolamento 980/2005, in cui è previsto che i regimi preferenziali stabiliti possano essere revocati nei confronti dei Paesi beneficiari che si rendano responsabili di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani (art. 16). Nelle revisioni più recenti del sistema inoltre sono state aumentate il numero di linee tariffarie aventi i requisiti per un accesso preferenziale ed è stato istituito un meccanismo più efficiente di valutazione ed adeguamento. Tra le novità più significative, per la sua ampiezza, vi è, dal 2001, l'iniziativa "Tutto fuorché le armi" (Everything But Arms, EBA); con questa si garantisce l'accesso, esente da dazio, alle importazioni dai Paesi meno sviluppati senza restrizioni quantitative, escludendo armi e munizioni (eccezioni rispetto al sistema hanno riguardato anche banane, zucchero e riso, ma relativamente ad un periodo limitato).

stesse sull'art. 235 TCEE (ora art. 352 TFUE). Quest'ultima norma infatti legittima un intervento della Comunità, anche nel caso in cui il Trattato non abbia previsto i necessari poteri d'azione, qualora essa sia necessaria per realizzare, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi previsti dallo stesso. L'art. 235 è stato nel tempo la base per l'ampliamento della portata dei poteri delle istituzioni comunitarie nelle relazioni esterne, grazie anche alla "teoria dei poteri impliciti"⁴⁶, elaborata dalla Corte di Giustizia.

L'adozione dell'art. 235, oltre a determinare un cambiamento della procedura di votazione in seno al Consiglio, chiamato a votare all'unanimità e a consultare obbligatoriamente il Parlamento⁴⁷, avrebbe significato interpretare in senso ristretto la politica commerciale⁴⁸. La questione non è di poca importanza, considerato che in materia commerciale la Comunità gode di competenza esclusiva. Al riguardo la Corte di Giustizia si è espressa in favore di un'ampia interpretazione della nozione di politica commerciale, riconoscendo che l'art. 113 da solo fosse un fondamento giuridico corretto per l'adozione di misure che applicano strumenti commerciali e tariffari, anche se perseguono fini di cooperazione allo sviluppo⁴⁹. Nella giurisprudenza in cui si afferma

⁴⁶ La teoria dei poteri impliciti propugnata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e ormai consolidatasi in ambito comunitario, tende ad assegnare alla Comunità le stesse competenze sul piano delle relazioni esterne di quelle di cui dispone al suo interno. Questa teoria è stata molto utile nel corso del tempo anche in tema di promozione dei diritti umani sul piano internazionale.

⁴⁷ L'art. 113 invece richiede un voto a maggioranza qualificata del Consiglio senza che sia necessario il parere obbligatorio del Parlamento.

⁴⁸ L'art. 113 prende in considerazione la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di difesa commerciale, tra le quali quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni. Il contenuto di tali accordi sembra limitato alle materie indicate dall'articolo stesso ma si tratta piuttosto di un'elencazione puramente esemplificativa e non tassativa e non si esclude quindi la possibilità che altre materie rientrino in questi accordi, anzi l'articolo è stato spesso utilizzato per sostenere l'ampia attività della Comunità in materia commerciale.

⁴⁹ FRANCESCA MARTINES, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1991, p. 403-421.

questa direzione, molto importante fu la sentenza del 26 marzo 1987, in cui si affronta proprio il rapporto tra l'art. 113 e l'art. 235. Questa è stata emessa sul ricorso della Commissione contro il Consiglio per l'annullamento dei regolamenti 3599 e 3600 del 1985, in materia di Sistema Generalizzato delle preferenze⁵⁰, emanati sulla base sia dell'art. 113 che dell'art. 235. La Corte in quell'occasione affermò che lo stesso art. 113 attribuisce la competenza ad adottare misure del tipo in oggetto, per cui non era necessario ricorrere ad altre disposizioni: “Nel definire gli art. 110 e seguenti, le caratteristiche e gli strumenti della politica commerciale comune, il Trattato ha tenuto conto dei possibili mutamenti nella concezione delle relazioni commerciali internazionali, come quello che trova espressione nella graduale affermazione del nesso tra commercio e sviluppo”. La Corte ha quindi annullato i regolamenti in questione e li ha identificati atti rientranti nel campo della politica commerciale comune, quindi nell'art. 113 senza che ci fosse il bisogno di basarli anche sull'art. 235⁵¹.

Al di là di questa interpretazione offerta dalla Corte in favore dell'art. 113, man mano che venne intensificata l'attività delle Comunità nei Paesi in via di sviluppo, si diffuse anche la pratica di utilizzare questa disposizione congiuntamente con lo stesso art. 235, creando la figura ibrida dell'accordo di cooperazione; questa sarà molto utile soprattutto con la graduale introduzione di clausole di condizionalità all'interno degli accordi, nel periodo precedente al Trattato di Maastricht. Basti per ora solo menzionare il fatto che l'accordo di cooperazione commerciale

⁵⁰ Tali regolamenti erano stati adottati il 17 dicembre 1985 in materia di preferenze doganali generalizzate per l'anno 1986 ai prodotti tessili originari dei Paesi in via di sviluppo. In GUCE L352 del 30.12.1985, rispettivamente p.1 ss e p.107 ss.

⁵¹ Questo orientamento è stato assunto, come vedremo più avanti, anche nella Sentenza della Corte di Giustizia, del 3 dicembre 1986, causa *vvvPortogallo c. Consiglio*, del 3 dicembre 1986. *Infra* par. 5

ed economica con l'Argentina, di cui parleremo in seguito perché primo accordo in cui fu introdotta la formula ufficiale della "clausola fondamento" si basa sugli artt. 113 e 235. Il ricorso, nel corso del tempo sempre più frequente, anche a questo secondo articolo, non può essere ricondotto alla volontà di ridurre la portata della politica commerciale comunitaria, ma piuttosto fu considerato necessario nel momento in cui si avvertì che gli strumenti predisposti dalla stessa erano sempre più utilizzati per raggiungere uno sviluppo che andava oltre l'esclusiva dimensione economico e commerciale, avvicinandosi al più complesso sviluppo umano.

Un'ultima specificazione va fatta al riguardo rispetto all'art. 235 TCEE; questa disposizione è stata utilizzata più volte dalla Comunità (anche successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht⁵²) come fondamento per la propria azione nei confronti dei Paesi che non possono essere considerati Paesi in via di sviluppo in senso tradizionale⁵³. Sulla base di tale disposizione sono stati adottati i programmi PHARE⁵⁴, TACIS⁵⁵, MEDA⁵⁶, e il regolamento riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i Paesi con le economie più arretrate dell'America Latina e dell'Asia e la cooperazione economica con tali Paesi⁵⁷. Questi regolamenti hanno come obiettivo principale il sostegno economico dei paesi terzi destinatari e riconoscono come strumentale al raggiungimento di tale obiettivo l'azione a sostegno dei diritti umani e

⁵² L'art. 235 TCEE conserva la stessa numerazione nel Trattato di Maastricht (art.235 TCE).

⁵³ Non esiste una definizione concordata a livello internazionale, la determinazione della categoria dei Paesi in via di sviluppo, dipende principalmente da considerazioni di ordine politico e dalle circostanze di ogni caso specifico. M.G.GARBAGNATI, *Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione Europea*, in L.DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, 2001, Milano.

⁵⁴ Regolamento n. 3906/89 del 18 dicembre 1989, in *GUCE* L 375, 23 dicembre 1989, p.11.

⁵⁵ Regolamento n.2053/93 del 19 luglio 1993, in *GUCE* L 187, 29 luglio 1993, p.1

⁵⁶ Regolamento n. 1488/96 del 23 luglio 1996, in *GUCE* L 189 del 30 settembre 1996, p.1

⁵⁷ Regolamento n.443/92 del 25 febbraio 1992, in *GUCE* L 52 del 27 febbraio 1992, p.1.

dei principi democratici. Adottati alla fine degli anni '80 e nel corso degli anni '90, si inseriscono nella tendenza, che analizzeremo nei prossimi paragrafi, a contemplare un esplicito riferimento ai diritti fondamentali e ai principi democratici quale elemento fondamentale o essenziale della cooperazione con i paesi terzi.

L'altra norma considerata base giuridica dell'originaria attività di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea, è l'art. 238 TCEE. In questo si stabilisce la competenza della Comunità a concludere accordi di associazione "caratterizzati da diritti ed obblighi precisi, ed azioni comuni, e da procedure particolari", senza tuttavia menzionare con precisione quali ambiti materiali siano coperti nell'associazione. L'art. 238 TCEE (ora art. 217 TFUE) presenta quindi un contenuto più ampio e flessibile dell'art. 113. Gli accordi conclusi sulla base di questa disposizione, come specificato nella sua formulazione, non si esauriscono nella previsione di generici riferimenti alla collaborazione tra le parti, ma si concretano in precisi diritti ed obblighi di tutti gli Stati coinvolti; la determinazione puntuale di tali obblighi e diritti viene poi effettuata solo in relazione ad ogni singolo accordo. Uno degli aspetti più rilevanti tra quelli disciplinati dall'articolo in questione è la previsione di azioni in comune e di procedure particolari, che presuppongono quindi organi e norme *ad hoc*. La creazione di strumenti specifici per l'implementazione dei singoli accordi consente la nascita di una collaborazione più stabile e la possibilità per la Comunità e lo Stato associato⁵⁸ di partecipare ad istituzioni comuni. La struttura istituzionale tipica degli accordi di associazione è composta da un Consiglio, formato da rappresentanti di entrambe le parti, con potere di emettere

⁵⁸ P.FOIS, *Commento all'articolo 238 del Trattato CEE*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *Trattato istitutivo della Comunità europea*, commentario, 4 voll., Milano, 1965

raccomandazioni e talvolta anche decisioni vincolanti; da un Comitato che affianca il Consiglio nelle sue funzioni e da un'Assemblea, con funzione consultiva e di controllo, formata da rappresentanti dei Parlamenti dei Paesi associati e di quelli comunitari. Gli accordi della Comunità con i Paesi in via di sviluppo che si fondavano sull'art. 238 sono stati per la maggior parte accordi misti, cioè conclusi congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri in ragione o della partecipazione di quest'ultimi ai meccanismi di finanziamento previsti dall'associazione o perché gli Stati membri sopperivano, con la propria, alla mancanza di competenza comunitaria per certe materie coperte dall'accordo stesso.

Gli accordi ex art.238 si differenziano dagli accordi commerciali quindi, principalmente, perché la costituzione di un' associazione implica che i legami posti in essere siano durevoli e permanenti⁵⁹. Per gli accordi stipulati sulla base di tale disposizione, infatti, o fu stabilita una durata indeterminata, come quelli del Bacino del Mediterraneo⁶⁰, o, come vedremo, nel caso dell'associazione con il gruppo dei gruppi SAMA e

⁵⁹ Anche a livello di procedura di formazione degli accordi c'è un'importante differenza tra accordi commerciali e di cooperazione, poiché i primi prevedono solo la previa consultazione del Parlamento, mentre per gli accordi di associazione è necessario il parere conforme del Parlamento e che il Consiglio deliberi all'unanimità.

⁶⁰ A partire dagli anni '60 la CEE ha stretto con i singoli Paesi del bacino mediterraneo accordi commerciali e di associazione, i cosiddetti accordi di prima generazione in cui rientrano: gli accordi misti e di cooperazione tecnica con Libano (1965), gli accordi di associazione con Tunisia e Marocco (1969), con Malta (1970) e Cipro (1972), gli accordi commerciali con Israele (1970), Portogallo ed Egitto (1972). Questi accordi sono definiti di prima generazione perché basati su un approccio privo di una visione d'insieme, che verrà promossa solo a partire dal 1972. La maggior parte di questi accordi, primi fra tutti quelli di associazione (art. 238 TCEE) avevano una durata indeterminata, tanto da essere definiti accordi quadro, a causa dei loro obiettivi ambiziosi, realistici solo se realizzabili in tempi lunghi. Veniva predisposto solo un rinnovamento quinquennale dei protocolli finanziari. Tale caratteristica, conservata anche negli accordi di cooperazione a partire dal 1972, appartenenti alla seconda generazione di accordi mostra come l'elemento di continuità tipico delle associazioni ex art. 238 potevano essere garantito direttamente dall'accordo che non stabiliva la durata di scadenza, o : attraverso la predisposizione

degli ACP, seppur fu fissata una scadenza, si presupponeva la continuazione dell'associazione in un accordo che sarebbe dovuto entrare in vigore subito la stessa. Altra differenza rilevante tra gli accordi ex art.113 e quelli ex art. 238 è che questi, come già accennato, sono caratterizzati, teoricamente, da un contenuto più ampio, sia per quanto riguarda la generalità degli scambi, sia con riferimento all'inclusione di ulteriori materie rispetto a quelle più strettamente attinenti agli scambi commerciali, ma è bene ricordare che gli stessi accordi commerciali, come già sottolineato, sono riusciti a coprire ambiti maggiori rispetto a quelli previsti.

In conclusione è importante già da ora fare una precisazione: se, agli albori della cooperazione allo sviluppo, questa fu ricondotta principalmente alla politica commerciale, oggi ciò non sarebbe più possibile perché con il tempo la politica di cooperazione allo sviluppo ha mostrato i suoi aspetti peculiari e disomogenei, rispetto a fenomeni di mera natura commerciale. Il concetto di cooperazione allo sviluppo era profondamente diverso da quello attuale. I paesi in via di sviluppo erano appunto *in via di sviluppo*, collocati cioè in un gradino inferiore rispetto a quelli europei, che sostenevano di poter promuovere la loro crescita attraverso un meccanismo di libero scambio e di apertura dei mercati. Da questo, secondo le prime tesi proposte in quegli anni dagli economisti dello sviluppo (sintetizzabili con lo slogan "trade, not aid"), avrebbe spontaneamente preso le mosse un trasferimento repentino di know how, capace di esportare il progresso e riequilibrare le economie.

Vi era sicuramente una forte influenza della visione post-coloniale in questo primo approccio; nonostante ciò, in assenza di una politica della Comunità in questo specifico ambito, il legislatore europeo utilizzando gli strumenti degli accordi commerciali e tariffari e soprattutto di

associazione riuscì comunque a dar vita ad una prassi più variegata. Si innescò infatti il lungo processo evolutivo che avrebbe trasformato in mezzi di cooperazione allo sviluppo quelli prima esclusivamente appartenenti all'ambito commerciale e da cui derivò, in alcuni casi, anche un cambiamento di quest'ultimi, per renderli adatti alle specifiche esigenze dei PVS.

3. Dalla cooperazione nelle ex-colonie ad una cooperazione “globale”: da Yaoundé al Vertice di Parigi del 1972.

Tra gli anni '50 e '60 i Paesi che raggiunsero l'indipendenza e uscirono quindi dal confine degli artt. 131-136 del Trattato CEE, chiesero comunque, ad eccezione della Guinea, di conservare la loro associazione con la Comunità per poter continuare a godere dell'accesso preferenziale ai mercati della CEE e degli aiuti predisposti in loro favore.

I negoziati per la definizione dell'associazione su basi convenzionali con le nuove Nazioni africane⁶¹, identificate con il nome di Stati Africani e Malgascio Associati (SAMA), durarono dal dicembre 1961 al dicembre 1962, e l'anno successivo, il 20 luglio 1963, venne siglata la Prima Convenzione di Yaoundé, che entrò in vigore il 1° giugno 1964. Questa costituisce il primo tentativo di istituire un regime di associazione convenzionale tra la CEE e i Paesi in via di sviluppo e la sua struttura verrà riproposta non solo nella Seconda Convenzione di Yaoundé, ma anche nei successivi accordi di cooperazione ACP-CEE. E' importante specificare con questa ci sia un iniziale tentativo in quanto, seppur nel testo venne usato il termine associazione per indicare le nuove relazioni

⁶¹ Gli Stati che componevano il gruppo denominato SAMA erano: Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Repubblica Centrafricana, Ciad, Congo, Costa d' Avorio, Gabon, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Zaire.

istituite tra i Paesi SAMA e la CEE, in realtà con la Convenzione, non essendo più possibile far rientrare i Paesi di nuova indipendenza nel regime previsto per i PTOM (che veniva stabilito da una decisione unilaterale della Comunità), questo viene mantenuto ma in seguito alla negoziazione con i Paesi diretti interessati. Si faceva quindi un passo in avanti verso l'istituzione di vere e proprie associazioni con i Paesi in via di sviluppo, ma nella sostanza qui si riprendevano i contenuti del regime precedente⁶².

La Convenzione è composta da un Preambolo, cinque titoli (in materia di: scambi commerciali, cooperazione finanziaria e tecnica, diritto di stabilimento, servizi, pagamenti e capitali, istituzioni e disposizioni generali e finali), sette protocolli allegati, in cui venivano precisate il contenuto e le modalità di applicazioni delle disposizioni del testo.

L'ambito in cui il testo si concentrava maggiormente era quello della cooperazione economica e tecnica nel settore delle infrastrutture⁶³, un aspetto che in quegli anni venne eccessivamente enfatizzato, quando poi l'esperienza acquisita nel corso del tempo dimostrò la necessità di un approccio più ampio per avviare un reale processo di sviluppo.

Per il resto, furono mantenuti i principi del libero scambio e la reciproca concessione di tariffe preferenziali, ad eccezione dei prodotti coperti

⁶² Nel testo in realtà non viene menzionato l'articolo del trattato su cui si basa la Convenzione. Alcuni studiosi (anche in virtù del fatto che nel documento si trovano espressioni che indicano che le parti vogliono "mantenere" l'associazione, accanto a quelle in cui si esplicita l'obiettivo di concludere "una nuova convenzione di associazione") individuano in questa omissione la volontà di trovare un compromesso tra chi, tra gli Stati membri, sosteneva l'istituzione di una nuova associazione (basata sugli art. 238 TCEE) e quelli che appoggiavano il prolungamento dell'associazione già esistente (artt.131-136 TCEE). G.MAGANZA, *Le droit de la Communauté économique européenne. La Convention de Lomé*, Bruxelles, 1990, p.86; E.TRIGGIANI, *Nuovo ordine economico internazionale e sistema di Lomé*, in *Quaderni*, anno IV, n.5, pp. 23-41; ⁶² A. VIGILANTE, *La Comunità ed i Paesi in via di sviluppo*, in E. PENNACCHINI, R. MONACO, L. FERRARI BRAVO, S. PUGLISI, *Manuale di diritto comunitario*, vol. II, Torino, 1984.

⁶³ M. HOLLAND, *The European Union and the third world*, Basingstoke, 2001, p. 29

dalla politica agricola comune; il Fondo Europeo per lo sviluppo fu alzato agli attuali 730 milioni di euro e furono create istituzioni paritetiche per la gestione dei rapporti instaurati (il Consiglio di Associazione, il Comitato di Associazione, la Conferenza Parlamentare, una Corte d'Arbitrato).

L'accordo venne rinnovato nel 1969 e la seconda Convenzione entrò in vigore il 1° gennaio del 1971 per altri 5 anni, senza che fossero introdotte importanti modifiche. Questa infatti si presentava come un rinnovo del testo precedente con solo un aumento del Fondo Monetario Europeo (III FES). I finanziamenti di II e III FES erano prevalentemente non rimborsabili.

Le Convenzioni di Yaoundé hanno con i loro provvedimenti rafforzato notevolmente i rapporti tra la Comunità e i Paesi ACP. Secondo molti critici in realtà la Convenzione era soltanto un *continuum* della politica post-coloniale della Francia, che continuava a cercare un modo per garantire i propri interessi all'interno del contesto europeo. La Francia in quegli anni risultava infatti la nazione predominante nella gestione e nel finanziamento della politica dello sviluppo europea. Le accuse di neo-colonialismo erano secondo molti confermate dall'assenza di un principio di non reciprocità nelle relazioni con i Paesi in via di sviluppo: venivano messi sullo stesso piano le economie sviluppate dell'Europa occidentale e i deboli sistemi economici delle Nazioni africane. Queste ultime infatti non furono totalmente soddisfatte dei risultati prodotti dal consolidamento dei rapporti con la Comunità⁶⁴, scaturito da Yaoundé.

⁶⁴ In realtà furono molteplici i motivi dell'insoddisfazione dei Paesi in via di sviluppo, fra i quali: il deterioramento dei rapporti di scambio tra le materie prime e i prodotti lavorati, la gamma insufficiente delle preferenze sui mercati comunitari, le concessioni di preferenze reciproche, la diminuzione dei vantaggi commerciali riconducibile alle concessioni della CEE ad altri Paesi in seno al GATT.

Proprio in quest'ottica le Prime due Convenzioni di Lomé rappresenteranno un'importante svolta nella politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria.

Nel frattempo si erano andate intensificando anche le relazioni con i Paesi africani anglofoni e questa graduale apertura avrebbe portato alla prima fase di svolta nell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo della Comunità. Il 1° luglio del 1966 a Lagos fu firmata la prima convenzione che regolava le relazioni tra la CEE e un Paese che non era stato una colonia di uno degli Stati al tempo membri: la Nigeria. L'accordo, che non entrò in vigore per mancanza di ratifica, comunque fissava reciproche concessioni, seppur senza prevedere finanziamenti comunitari. Inoltre il 24 luglio 1968 fu firmata ad Arusha una Convenzione tra CEE e gli Stati dell'East African Community, ossia Kenya, Tanzania e Uganda. Poiché la scadenza, che coincideva con quella della prima Convenzione di Yaoundé, sopravvenne prima della ratifica, fu firmata una nuova convenzione il 24 giugno 1969 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1971. In questa molti prodotti africani venivano ammessi in franchigia; venivano create delle istituzioni paritarie, seppur fossero meno articolate di quelle create con Yaoundé e non si prevedessero finanziamenti comunitari. Vi fu un'importante novità introdotta: i tre Paesi africani, infatti, negoziarono l'accordo uniti, non furono quindi associati tramite una decisione unilaterale della Comunità, ma loro si proposero come unica entità. Inoltre limitarono al massimo il regime preferenziale concesso alla Comunità e questo è un aspetto particolarmente rilevante, in quanto anticipazione del principio di non reciprocità, che come abbiamo visto nel precedente capitolo,

caratterizzerà le relazioni tra Paesi in via di sviluppo e non, anche a livello internazionale.

Nel 1972 venne ufficializzata questa volontà della Comunità di uscire dall'ottica dell'associazionismo, del sostegno esclusivo ai Paesi che per ragioni storiche erano legati agli Stati membri e venne siglata quindi una prima svolta importante nell'attività di assistenza ai PVS. Fino a quella data⁶⁵, l'azione comunitaria in materia, escluse le eccezioni appena menzionate che aprirono la strada a questa inversione di rotta, si era concentrata sulla conclusione di Convenzioni nell'Africa francese o eventualmente di accordi commerciali con i Paesi del bacino del Mediterraneo meridionale, ossia Marocco, Tunisia, Libano, Malta. Nel 1972 si può dire nasca la politica di cooperazione allo sviluppo della CEE, quando nel Vertice di Parigi i Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri espressero l'intenzione di esportare l'azione della Comunità al di fuori dei confini ad essa contigui, fisicamente o storicamente. In questa sede, anche per effetto delle rivendicazioni avanzate dai Paesi emergenti, venne rilevata la necessità di porre la cooperazione allo sviluppo su di un piano globale, di coniugare crescita economica e sviluppo equilibrato in un'ottica di giustizia e parità delle relazioni internazionali. Con ciò, come sottolineato nel corso del Vertice stesso, non si volle sminuire l'importanza di mantenere i rapporti con quei territori nei confronti dei quali, per ragioni storiche, si avevano "responsabilità specifiche".

Per la prima volta comunque alla politica d'aiuto nei confronti dei Paesi emergenti venne quindi attribuita un'identità autonoma e la politica di cooperazione allo sviluppo fu identificata ufficialmente come una parte importante dell'attività della Comunità nel settore delle relazioni esterne.

⁶⁵ F. MARTINES, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comparato*, 1991, p. 415.

Il Vertice di Parigi dette quindi un importante contributo alla svolta maturata successivamente.

Prevedendo un allargamento dell'attività dell'UE in materia di cooperazione, il problema che poteva sorgere era definire chiaramente gli interventi di cooperazione allo sviluppo dal punto di vista normativo, ed è stato in questo momento che l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia identificò chiaramente negli articoli relativi alla politica commerciale comune, analizzati nel paragrafo precedente, la base dell'azione comunitaria in materia nel Trattato. Ciò non stupisce, se si considera siamo negli anni '70 e '80, nel corso della seconda decade per lo sviluppo, periodo influenzato dalle forti rivendicazioni del NOEI e in cui la stessa Corte di Giustizia aveva affermato nella sua giurisprudenza l'importante legame tra "commercio e sviluppo"⁶⁶.

4. La I e la II Convenzione di Lomé.

Negli anni '70 il sempre maggiore peso assunto a livello internazionale dal gruppo dei Paesi in via di sviluppo e la constatazione del permanere di forti squilibri, resero evidente a livello internazionale e comunitario che le strategie fino ad allora adottate, concentrate sul raggiungimento della crescita economica attraverso liberi rapporti commerciali e di scambio, dovevano essere rinnovate. Nel contesto internazionale veniva promosso un vero e proprio stravolgimento dell'ordine esistente, a livello regionale, accanto all'ampliamento dell'azione realizzata a cui abbiamo accennato già, si ricercavano altre modalità per rendere la cooperazione più efficace.

⁶⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 1987, causa 45/86, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta*, 1987, p. 1521.

A ciò si aggiunse il particolare momento storico: l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, nel 1972. Con essa facevano il loro ingresso nell'area economica europea anche i vasti territori del Commonwealth, con i quali la potenza inglese voleva mantenere un rapporto privilegiato. Si comprese subito la necessità di un nuovo impianto su cui basare le relazioni tra questi territori e la CEE e così, scartata l'idea di un semplice rinnovo di Yaoundé, nel 1975 venne firmata a Lomé una nuova Convenzione.

Altrettanto importante era stato il precedente Accordo di Georgetown, siglato il 6 giugno 1975. Con questo venne stabilito per la prima volta lo *status* legale del gruppo ACP, composto ora da 46 Paesi, ufficializzando l'utilizzo di tale acronimo al momento di indicare i partecipanti della Convenzione di Lomé.

Quest'ultima ha ripreso e rinnovato *in melius* alcune caratteristiche di Yaoundé, che aveva rappresentato un'esperienza positiva per la CEE soprattutto per quel che concerne la nascita e lo sviluppo della consuetudine a basare i rapporti di associazione su istituzioni comuni, e anche per la sensibilizzazione ad una continua contrattazione politica. Con la nuova Convenzione venne istituita infatti una struttura istituzionale ancor più solida, destinata a rimanere invariata per ben 25 anni, rimasta cioè in vigore anche con la recente Convenzione di Cotonou.

Le istituzioni principali erano il Consiglio dei Ministri, il Comitato degli Ambasciatori e l'Assemblea Parlamentare paritetica. Il primo è composto da alcuni membri della Commissione europea, del Consiglio europeo e da un membro del governo di ogni Stato ACP; la Presidenza viene alternata tra rappresentanti dell'una e dell'altra parte, e il compito principale di tale organo è quello di prendere, all'unanimità, decisioni

circa l'implementazione dell'Accordo, vincolanti per entrambe le parti. Il Comitato degli Ambasciatori è invece composto da un rappresentante permanente di ogni Stato della Comunità Europea e da un rappresentante della Commissione, mentre in rappresentanza dei Paesi ACP vi sono i capi missione di ciascuno Stato presso la Comunità. Quest'organo ha un ruolo esecutivo, affianca infatti il Consiglio dei Ministri ACP-UE nelle sue riunioni, esegue i compiti da questo assegnatigli, monitora l'implementazione degli accordi di cooperazione e il progressivo raggiungimento o meno degli obiettivi del partenariato. Le sue riunioni sono più frequenti di quelle del Consiglio, che in genere si tengono una volta all'anno.

Infine vi è l'Assemblea parlamentare, formata da un numero di membri uguale a quello del Parlamento europeo e dei rappresentanti dei Paesi ACP. L'Assemblea ha esclusivamente un ruolo di carattere consultivo, può adottare raccomandazioni e risoluzioni rivolte al Consiglio dei Ministri.

L'importanza di Lomé risiede nel fatto che la Convenzione non pone le basi per una semplice associazione a carattere regionale ma per una cooperazione multisetoriale a carattere tendenzialmente universale. Ciò ne fa la cartina di tornasole dell'intera cooperazione allo sviluppo europea. La creazione di una struttura istituzionalizzata, che comprendeva numerosi Paesi e operava in diverse materie, verrà considerata l'origine per la promozione di un "nuovo modello di relazione"⁶⁷ tra il Nord e il Sud del mondo, basato sul principio di solidarietà e uguaglianza dei suoi membri. Nell'istituzione di organi comuni e nella disposizione delle norme circa il loro funzionamento,

⁶⁷ ALTING VON GESEAU, *The Lomé Convention and a New International Order*, Leyden, 1977, p.13

rispetto ai precedenti accordi, è maggiore la volontà di porre sullo stesso piano le parti contraenti⁶⁸; le istituzioni che gestiscono le relazioni tra CE e ACP sono pensate infatti in modo da garantire uguale rappresentatività, stessa partecipazione al processo decisionale.

E' bene però ricordare che questa "uguaglianza sostanziale" alla base di tutte le Convenzioni di Lomé, al momento della realizzazione delle prime due fu influenzata, soprattutto per quanto riguarda le modalità con cui garantirla, dal contesto internazionale del tempo.

Nello stesso Accordo di Georgetown che precede Lomé I, era stato introdotto come obiettivo che i Paesi ACP avrebbero dovuto perseguire nell'ambito della Convenzione, la promozione dell'"instaurazione di un nuovo ordine economico mondiale". La CEE introduce nella regolazione dei rapporti tra gli Stati membri e i Paesi in via di sviluppo, quello strumento su cui, secondo quanto sostenuto dagli stessi, avrebbe dovuto basarsi questa riorganizzazione del sistema economico: le preferenze non reciproche. In ambito comunitario si cerca di mettere in pratica quanto proclamato in sede delle Nazioni Unite, sia con la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati che nelle riunioni UNCTAD della seconda decade per lo sviluppo, ossia la necessità di abbandonare la finzione della parità di tutti gli Stati partecipanti alla relazione commerciale. L'innovazione rispetto a Yaoundé risiede quindi principalmente nel fatto che la Convenzione si sia ispirata al principio del trattamento preferenziale per i paesi in via di sviluppo, all'abbandono dell'idea che il

⁶⁸ Nel Preambolo della IV Convenzione, completamento delle disposizioni della Convenzione precedente, si pone appunto come esplicito obiettivo il "rafforzamento su un piano di completa uguaglianza tra le parti e nel loro reciproco interesse, la loro stretta e continua cooperazione in uno spirito di solidarietà internazionale" e infatti tra i principi alla base della cooperazione tra CEE e Paesi ACP il primo proclamato è appunto la "parità dei partners e del rispetto delle rispettive sovranità"

commercio fosse lo strumento principale e soprattutto sufficiente per garantire lo sviluppo.

Con la proclamazione del principio della non reciprocità l'unico obbligo che rimaneva in capo ai Paesi ACP era di estendere ai *partners* europei la clausola della nazione più favorita, senza alcun vincolo di reciprocità all'apertura dei mercati. La non reciprocità sarà uno degli elementi caratteristici delle Convenzioni di Lomé durante tutti i loro venticinque anni di storia. Ciò ha reso queste Convenzioni sempre più difficili da inquadrare nelle norme del Trattato sulle relazioni commerciali o di associazione, non solo perché avevano come obiettivo lo sviluppo dei Paesi associati, ma anche per difficoltà a riscontrare in queste i "diritti e obblighi reciproci" previsti dall'art. 238. Nei testi delle Convenzioni di Lomé infatti non viene fatto esplicitamente uso del termine associazione, come abbiamo già evidenziato esser stato fatto "impropriamente" per Yaoundé, ma queste sono state ugualmente concluse dalla comunità sulla base dell'art. 238 TCEE.

In sintesi, da quanto appena sottolineato si evince che a livello istituzionale si puntava a raggiungere la parità tra le parti, garantendo ad entrambe uguale rappresentanza negli organi responsabili della gestione delle loro relazioni, a livello più economico e commerciale si puntava a garantire un progressivo avvicinamento delle condizioni dei Paesi ACP a quelli membri della CEE seguendo il principio di "disuguaglianza compensatrice".

Oltre alle novità già osservate, vi era anche l'introduzione dello Stabex⁶⁹, un meccanismo di compensazione per i mercati agricoli, che mirava ad

⁶⁹ Nell'art. 17 vennero elencati precisamente i 29 prodotti compresi nello Stabex, erano stati scelti prodotti che non entravano in diretta concorrenza con quelli soggetti alla politica agricola comune. Lo strumento veniva applicato in caso uno Stato l'anno precedente a quello di riferimento avesse tratto almeno il 7,5% delle sue entrate da prodotti agricoli, per i Paesi meno industrializzati, senza sbocco

offrire una maggiore stabilità alle economie dei Paesi in via di sviluppo, necessaria per garantire una crescita sostenuta delle stesse, limitando gli effetti dannosi dell'instabilità delle entrate derivanti dalle esportazioni. Accanto allo Stabex vi erano poi strumenti come il finanziamento di capitali di rischio, protocolli speciali per favorire le esportazioni dei Paesi membri verso la Comunità nei settori dello zucchero, della carne e delle banane, ossia tutte significative innovazioni che testimoniano i nuovi orientamenti e la nuova politica comunitaria nei confronti dei paesi in via di sviluppo produttori di materie prime. Si afferma poi l'idea, ripresa e migliorata nelle successive convenzioni, di finanziare programmi di microprogetti, eseguiti con la partecipazione attiva delle comunità locali dei paesi ACP, allo scopo di responsabilizzarli e creare un maggiore senso di appartenenza rispetto ai processi di sviluppo avviati.

Scaduti i termini di durata dell'accordo nel 1979 questo fu rinegoziato ed entrò in vigore la II Convenzione di Lomé. Al tempo era aumentato a 58 il numero dei partecipanti alla Convenzione. Questa seconda Convenzione è una vera e propria continuazione di quella precedente. Fu approvato il IV Fondo per lo sviluppo, che ammontava all'equivalente di 4207 milioni di euro e fatte poche altre modifiche. Tra queste la più rilevante fu la creazione di un sistema di compensazione dei proventi derivanti dall'esportazione di prodotti minerari verso la Comunità

sul mare e per gli stati insulari, la percentuale scendeva al 2,5%. Con questo strumento era come se i produttori di derrate agricole di base, fossero assicurati sia contro l'instabilità della produzione, propria dei mercati agricoli, sia contro le fluttuazioni dei mercati internazionali. In questo modo si puntava a diversificare le coltivazioni e diminuire la fragilità economica dei paesi che dipendevano dall'esportazioni agricole di un limitato numero di prodotti. La CEE non interveniva direttamente sul mercato, ma in questo modo assicurava una soglia minima di guadagno.

(Sysmin⁷⁰).

Ai fini della nostra ricerca, è importante rilevare che seppur le prime due Convenzioni di Lomé abbiano rappresentato per la storia della cooperazione allo sviluppo in ambito comunitario una tappa fondamentale, in esse non è ancora presente alcun elemento di condizionalità. A livello politico viene affermata l'indipendenza e la responsabilità di ogni Stato ACP, detentore del diritto e dovere di determinare i propri indirizzi politici ed economici, nel rispetto della sovranità nazionale e degli interessi reciproci fra i paesi membri. Ma chiaramente all'epoca era improponibile parlare di condizionalità politica, nell'accezione con cui la descriveremo a breve. La validità degli accordi non avrebbe potuto essere vincolata a delle condizioni politiche interne ai Paesi ACP perché erano ancora anni caratterizzati dalla Guerra Fredda e dal forte confronto tra i due blocchi. La Convenzione di Lomé in qualche modo riusciva a superare la divisione bipolare, e comprese al suo interno appartenenti ad entrambi gli schieramenti, oltre al gruppo dei non allineati. L'assistenza offerta ai Paesi aderenti quindi supera la logica di considerare strumentali gli Stati del Sud del mondo, che aveva condotto a realizzare azioni di sostegno dei Paesi in via di sviluppo in un'ottica partigiana.

Prima della fine della contrapposizione tra i due blocchi, nel 1989, si era fatta sempre più strada la convinzione che la cooperazione dovesse andare oltre i limiti delle relazioni commerciali e inserirsi in una dimensione più ampia, ma non era potuto emergere in piena autonomia

⁷⁰ Il meccanismo alla base del Sysmin era lo stesso dello Stabex. Per poter rientrare Sysmin le imprese dovevano godere di una serie di requisiti fissati dalla Convenzione, e anche questo non copriva tutte le esportazioni minerarie.

questo “principio di condizionalità”⁷¹ che cambierà l’approccio della Comunità nei confronti dei Paesi beneficiari del suo intervento.

Il principio aveva avuto comunque la possibilità di iniziare, se non senza ostacoli, a manifestarsi. Prima di tutto operò nell’ambito degli accordi di associazione finalizzati a preparare l’ingresso di uno Stato alla CEE e in particolare due casi sono importanti in materia: il caso della Grecia e della Turchia, primi due casi di imposizione di determinate “condizionalità politiche” per la tutela dei diritti fondamentali e dei principi democratici. La Comunità, già nel 1967, si è posta la questione del rispetto dei diritti umani nell’ambito dell’applicazione dell’accordo stipulato nel 1961 con la Grecia (oggi membro a tutti gli effetti dell’Unione), successivamente all’instaurazione nel Paese della dittatura dei colonnelli (1967-1974). Quello con la Grecia era un accordo politico, nel senso che alcune disposizioni in esso contenute miravano a predisporre il Paese all’accettazione dell’*acquis* comunitario⁷² prima che divenisse membro, ma non vi erano riferimenti espliciti al rispetto dei diritti umani. L’avvento del regime dei colonnelli però, non solo impedì per diverso tempo l’ingresso della Grecia nella Comunità, ma causò il “congelamento” dell’accordo e concorsi finanziari comunitari, da esso stabiliti, fino al 1974, quando i negoziati poterono iniziare nuovamente, successivamente alla caduta della dittatura.

La Comunità giustificò la propria scelta intransigente nei confronti della Grecia sostenendo che l’accordo di associazione, nelle circostanze createsi, non poteva essere applicato pienamente per la mancanza del funzionamento dei meccanismi istituzionali da esso predisposti; di fatto

⁷¹ S. ANGIOI, *op. cit.*, p. 463.

⁷² Nel Preambolo dell’ accordo si affermava che questo si sarebbe basato sulla volontà di entrambe le parti contraenti di “affermare la salvaguardia della pace e della libertà per il perseguimento comune dell’ideale che ha ispirato il Trattato che ha istituito la Comunità economica europea”.

tuttavia, seppur non facesse un chiaro riferimento alla condizionalità democratica, sembrava avervi implicitamente connesso l'attuazione di alcuni meccanismi finanziari. Per quanto riguarda la Turchia, l'adozione della politica di condizionalità da parte dell'Unione nei suoi confronti è ancora oggi l'elemento caratterizzante i rapporti tra l'UE e lo Stato. In realtà questo caso, più recente, è quasi contemporaneo alle prime applicazioni del principio di condizionalità realizzate in ambito della politica di cooperazione allo sviluppo. L'accordo di associazione che tra la Turchia e la Comunità, fu firmato nel 1963; nel 1980 dopo il colpo di stato di settembre, la precaria situazione dei diritti umani divenne oggetto di una maggiore attenzione a livello comunitario, e in una Comunicazione del 4 dicembre 1981 la Commissione, constatando la grave situazione creatasi nello Stato, dichiarava di "non avere intenzione per il momento di raccomandare al Consiglio la conclusione del quarto protocollo finanziario". Come per il caso greco quindi il protocollo di aiuto non entrò in vigore e fino alle elezioni del 1983 le relazioni di associazione si limitarono agli impegni presi nel settore commerciale. E' importante notare che anche in questo caso, con grande pragmatismo, la Comunità, optando per il congelamento dei meccanismi di negoziazione dei protocolli di aiuto finanziario, "condizionò" la sua azione al rispetto dei diritti umani, ma evitò la rottura completa delle relazioni con il Paese in cui questi venivano palesemente violati.

Anche in un contesto di "pre-adesione" quindi il principio di "condizionalità" trovò in un primo momento difficoltà ad essere apertamente applicato, quando in realtà in questi casi l'"ingerenza" comunitaria negli affari interni dello Stato poteva essere giustificata per la necessità di un adeguamento dei futuri membri agli standard degli altri Stati comunitari di rispetto dei diritti fondamentali e dei principi

democratici; è inevitabile perciò che una simile difficoltà si sarebbe ovviamente incontrata nelle relazioni esterne, in cui non era prevista alcuna futura adesione.

Fino a metà degli anni '80 gli aiuti comunitari nelle zone ACP, stanziati grazie a Lomé I e II, possono definirsi infatti, senza dubbio, “neutrali” dal punto di vista politico, perché seppur iniziassero ad essere molteplici gli aspetti rientranti nella Convenzione, era impensabile si potessero includere anche quelli politici. Ciò però non significa che la CEE fosse attenta e pronta ad intervenire, in qualche modo, contro le violazioni dei diritti umani nei Paesi associati in previsione di una futura ammissione e totalmente cieca e incurante delle condizioni dei Paesi con cui intratteneva rapporti associativi con finalità di cooperazione allo sviluppo. Anche in questi ultimi, se più lentamente e con maggiori difficoltà, la Comunità tentò comunque di promuovere interventi basati sul principio di condizionalità.

Ancora non erano state introdotte negli accordi clausole in tal senso, ma nel periodo della I Convenzione di Lomé ci fu una prima manifestazione della politica di condizionalità. Nel 1977 fu effettuata la sospensione *de facto* di parte degli aiuti concessi dalla CEE all'Uganda, in cui si verificò il primo caso di *gross violation*, a causa dell'efferata condotta del leader Idi Amin Dada, che suscitò una serie di reazioni internazionali. La Convenzione che regolava i rapporti CEE-ACP non faceva alcun riferimento al rispetto dei diritti umani, tuttavia nella dichiarazione del 21 giugno 1977 il Consiglio deplorava la costante negazione dei diritti umani nei confronti del popolo ugandese e si impegnava a fare in modo che gli aiuti concessi all'Uganda in applicazione di Lomé non potessero avere l'effetto di “rafforzare o prolungare” la privazione dei diritti

fondamentali⁷³. Dal punto di vista giuridico la Convenzione non venne sospesa, malgrado un'opportunità in tal senso fosse offerta dall'art. 92, nel quale veniva affermata la possibilità, non per la Comunità ma comunque per ogni Stato membro, di impugnare l'accordo nei confronti di uno o più Stati ACP⁷⁴.

La Dichiarazione sui provvedimenti da prendere nei confronti dell'Uganda ebbe come effetto una consistente riduzione degli aiuti. Gli unici aiuti che continuarono a pervenire in seguito alla posizione assunta dal Consiglio furono infatti quelli finanziati dallo Stabex, che in genere venivano applicati automaticamente, senza esser quindi soggetti ad un controllo rigoroso della Comunità. La Commissione inoltre fu attenta a non bloccare quegli aiuti diretti a soddisfare i bisogni fondamentali della popolazione. Questo orientamento fu prediletto anche in altri casi di violazioni di diritti umani che si verificarono in questo periodo, che potremmo definire di "preistoria" della politica di condizionalità. Nel caso delle violazioni nello Zaire e nell'Impero centroafricano la Commissione si impegnava perché l'aiuto comunitario offerto a tali Paesi fosse limitato esclusivamente ai progetti che arrecavano diretto beneficio alla popolazione⁷⁵. In quest'ottica, negli anni '70 ci furono importanti riduzioni dell'aiuto allo sviluppo economico verso questi due

⁷³ "Il Consiglio deplora che il popolo dell'Uganda si veda sistematicamente privato dei suoi diritti fondamentali. Il Consiglio ha convenuto di prendere misure nel quadro delle sue relazioni con l'Uganda al fine di assicurare che ogni assistenza prestata dalla Comunità all'Uganda in virtù della Convenzione di Lomé non abbia in nessun caso per effetto, nei riguardi del popolo di questo paese, un rafforzamento o un prolungamento della privazione dei diritti fondamentali" (*Boll. CE*, 1977, n.6, p. 85)

⁷⁴ E' Interessante notare che in sede di rinegoziazione della Convenzione fu avanzata l'ipotesi, da parte del delegato inglese Prescott, di emendare l'art. 92 per domandare la sospensione dell'aiuto "dei Paesi europei" ai trasgressori, ma la richiesta non fu accolta perché si temeva avrebbe potuto ostacolare la negoziazione.

⁷⁵ Interrogata a proposito sugli aiuti concessi a questi due paesi (domande scritte n. 421/1978 e n. 1079/1979 in GUCE), le risposte furono rispettivamente C 245 del 26 ottobre 1978, p. 29 e C 49 del 27 febbraio 1980, p. 47. P. DI FRANCO, *op. cit.*, p.567.

Paesi, così come verso la Liberia equatoriale e la Guinea, teatri di flagranti violazioni dei diritti civili e politici fondamentali. La caratteristica di questi provvedimenti era però che la diminuzione degli aiuti veniva stanziata senza che essa potesse risultare come una sospensione degli impegni stabiliti a livello contrattuale, né come interruzione o scioglimento dell'accordo tra CEE e i suddetti Stati⁷⁶. Si ricorse infatti all'espedito di ricondurre il condizionamento dell'aiuto alla cattiva qualità dei piani sottoposti, all'incapacità dei governi interessati dimostrata nel gestire la cooperazione allo sviluppo. Infatti nel quadro degli impegni finanziari stabiliti con la Convenzione di Lomé erano previsti, a livello di aiuto non programmato (principalmente per i fondi dello STABEX), finanziamenti erogati quasi automaticamente, ma c'erano inoltre anche forme d'aiuto che richiedevano sempre una valutazione da parte delle istituzioni comunitarie (la Commissione e i suoi delegati in particolare), nonostante il fatto che una volta fissato il periodico ammontare del FES la Comunità si fosse comunque già obbligata in senso finanziario nei confronti del gruppo ACP in generale e nei confronti dei singoli Stati a cui spettava una quota del budget totale. In questi primi casi osservati non venne quindi azzerata o ridotta la quota predisposta, ma in pratica la Commissione, competente a valutare l'idoneità dei progetti presentati dagli Stati, valutò negativamente i piani sottoposti dai governi colpevoli di determinate violazioni.

Questo *modus operandi* mostra, come già rilevato per i casi Grecia e Turchia, una prima volontà di intervento della Comunità nei confronti degli Stati accusati di pratiche contrarie ai diritti umani, ma anche una

⁷⁶ R. SMITS, *The second Lomé Convention. An Assessment with Special Reference to Human Rights*, in AA.VV., *Legal Issues of European Integration*, 1980, n.2, p.51-52.

particolare attenzione a non intraprendere azioni che avrebbero potuto compromettere il dialogo politico con questi.

I casi presentati comunque mobilitarono inevitabilmente l'opinione pubblica e proprio in vista del rinnovo della II Convenzione di Lomé, venne riportata all'attenzione del Consiglio, nel *Memorandum* della Commissione del 16 febbraio 1978⁷⁷, l'importanza attribuita al riconoscimento dei diritti umani dall'opinione pubblica europea, il cui appoggio era indispensabile per la prosecuzione di una vera politica di cooperazione e si suggeriva l'introduzione in Lomé II di un riferimento agli stessi. La Commissione suggeriva precisamente cosa ritenesse necessario introdurre nel Preambolo del testo: un riferimento esplicito all'obbligo di rispettare i più essenziali diritti dell'uomo; l'introduzione, in una dichiarazione unilaterale allegata agli accordi, di un diritto per la Commissione di condannare pubblicamente queste violazioni; fatto salvo il ricorso alla clausola di denuncia dell'accordo, la possibilità di adottare misure particolari per assicurarsi che l'aiuto fosse diretto esclusivamente alle azioni o i progetti che miravano a soddisfare i bisogni fondamentali degli individui⁷⁸. La necessità di garantire alla dimensione umana un ruolo centrale, emergeva inoltre anche durante i negoziati, in cui il Presidente, a nome del Consiglio, sottolineò appunto che l'obiettivo ultimo della cooperazione fosse quello di aiutare gli uomini a realizzare concretamente la propria dignità umana.

Nonostante questi primi sforzi, le proposte promosse dalle istituzioni comunitarie naufragarono poiché, malgrado le numerose assicurazioni comunitarie, gli Stati ACP identificarono questi tentativi come strumenti

⁷⁷ Memorandum relativo ai diritti dell'uomo in "*Indépendance et coopération*" in *Revue juridique et politique*, 1978, n.3, p.824-827

⁷⁸ V. KRANZ, *Lomé, le dialogue et l'homme*, in *24 Revue Trimestrielle Droit Europeen*, 1988, p. 468

di ingerenza indebita nei loro affari interni. Questi sostennero la propria posizione prima di tutto non riconoscendo carattere politico alla convenzione in questione: era affermato infatti con fermezza che l'introduzione di clausole per la tutela dei diritti umani non rientrava nell'ambito dell'accordo di cooperazione economica e commerciale e che non era regolato dal Trattato di Roma⁷⁹. Inoltre la possibilità per la Comunità di indagare, valutare e giudicare le loro attività in quei settori, veniva identificata come "iniqua" non solo perché esulava dal contenuto dell'accordo, ma anche in quanto gli stessi ACP non avrebbero mai potuto esercitare un corrispondente controllo sulle attività dei Paesi comunitari. Veniva in più manifestata la volontà di non essere coinvolti nella disputa sui diritti umani che in quegli anni contrapponeva Occidente e Paesi socialisti. In aggiunta a queste motivazioni c'era l'accusa rivolta direttamente alla CEE rispetto alla sua posizione contraddittoria in materia di diritti umani, riconducibile sia ad un trattamento più permissivo riservato ad altri Stati con cui intratteneva rapporti sia a delle situazioni di violazione dagli stessi perpetrate nel territorio comunitario. Veniva infatti sottolineato che la volontà della Comunità di comportarsi da irreprensibile difensore dei diritti umani nei confronti delle azioni di alcuni Stati terzi, non coincideva con il comportamento di molti suoi Stati membri che avevano vasti rapporti commerciali con il Sud Africa, accusato dai Paesi ACP della più flagrante violazione dei diritti umani, l'apartheid⁸⁰. A ciò si aggiungeva la violazione dei diritti umani da parte degli stessi Stati membri della Comunità, fortemente rivendicata dai Paesi ACP, per il fatto che secondo

⁷⁹ *Boll. CE*, n.7-8/1978, pp. 17 e 19. P. DI FRANCO, *op. cit.*, p. 569-

⁸⁰ Y. AMAWATY, *Human rights and the ACP-EEC Lomé II Convention: Business as Usual at the EEC*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, p. 80

quest'ultimi in Europa i lavoratori e gli studenti di origine africana subivano ingiuste discriminazioni. Gli Stati ACP infine non potevano che appellarsi con forza al rispetto della propria sovranità, rivendicando Dichiarazioni universali come la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, che proclamando la libertà di scelta di regime politico ed economico degli Stati non legittimava terzi all'intromissione nelle proprie scelte di politica interna, neanche se finalizzata al rispetto dei diritti umani.

Tra le cause del mancato accordo sull'introduzione una disposizione che legasse l'erogazione dell'aiuto al rispetto dei diritti umani, però non ci fu esclusivamente l'opposizione dei Paesi ACP, ma anche la scarsa capacità a raggiungere un'appropriata coesione al riguardo in sede CEE, al momento delle trattative.

Alla fine quindi la CEE, evitando una dichiarazione unilaterale pubblica, adottò semplicemente una decisione interna non pubblicata, del 20 novembre 1979⁸¹, in cui gli Stati membri CEE si dichiaravano disposti a adottare misure appropriate nei confronti dei Paesi ACP, che commettersero gravi violazioni dei diritti dell'uomo; ci si riprometteva di evitare che una situazione simile a quella ugandese si riproponesse, sottolineando inoltre la volontà di prendere misure appropriate per limitare l'aiuto concesso in casi del genere solo alla parte realmente bisognosa della popolazione.

E' importante sottolineare che in questa prima fase della politica di condizionalità, seppur non furono raggiunti i risultati che la Commissione si era preposta e seppur mancò una coesione tra i Paesi membri tale da assumere una posizione predominante rispetto ai Paesi

⁸¹ *External Relations*, European Rep. N. 639, 8-9, 21.11.1979 (riportato da Société d'Éditions Économiques Mondiales)

ACP contrari a qualsiasi tipo di ingerenza nella loro *domestic jurisdiction*, la posizione assunta dalla CEE rappresentò un passo in avanti importante. Non si volevano compromettere le relazioni con gli Stati interessanti ma neanche si voleva rimanere indifferenti rispetto alle condizioni delle popolazioni degli stessi e ciò fu evidente perché le istituzioni comunitarie espressero chiaramente e apertamente l'intenzione di non voler favorire l'appoggio ai governi che commettersero gravi violazioni dei diritti umani. Se non ci fosse stata un'esplicitazione di questo genere, i blocchi degli aiuti programmati sarebbero stati probabilmente ricondotti ai numerosi e meno significativi atti, spesso utilizzati nel contesto della cooperazione ACP-CE, per registrare pareri non favorevoli alla realizzazione ed al finanziamento di progetti o le difficoltà da parte dei Paesi ACP nel gestire i fondi a loro disposizione.

A testimonianza di ciò vi è la Risoluzione sui diritti dell'uomo nel mondo, del 17 maggio 1983, nella quale il Parlamento europeo faceva specificatamente riferimento alle violazioni dei diritti dell'uomo in molti Paesi ACP, come quelle "gravi e sistematiche" compiute in Etiopia, Guinea e Uganda, e chiedeva quindi di instaurare una completa e coerente politica comunitaria per la tutela dei diritti dell'uomo, invitando la Commissione a fare proposte al riguardo in ambito di politica estera e di sviluppo. Veniva inoltre sottolineata la necessità che nella Terza Convenzione di Lomé la tutela fosse prevista dal testo e che fossero predisposti gli strumenti per permettere all'Assemblea consultiva ACP-CE di monitorare il rispetto dei diritti umani⁸².

Prima di passare quindi all'analisi di quest'ultima Convenzione e

⁸² GUCE C 161 del 20.06.1983, pp. 64-65

soprattutto del IV rinnovo, è utile fare un'ultima precisazione su quanto detto. Ho introdotto le misure sanzionatorie finora descritte in quella che ho definito una prima fase della condizionalità, o il suo “momento preistorico”. In realtà sarebbe più preciso parlare di approccio “politico”⁸³, caratterizzato da scelte discrezionali assunte senza violare alcun obbligo pattizio e attentamente e consapevolmente preferito dalle istituzioni comunitarie in questo momento. A spingere verso questa direzione non furono solo le già menzionate opposizioni dei Paesi ACP, ma una titubanza anche rispetto a quelle che sarebbero potute essere le generali conseguenze internazionali in caso di mancato rispetto, come risposta alla violazione di diritti umani, degli obblighi stabiliti dalle Convenzioni. La Comunità Economica Europea si trovava in una posizione mediana tra il dovere di dare un segnale positivo ad un'opinione pubblica indignata contro la situazione subita dagli individui nei Paesi con cui intratteneva fitte relazioni e la necessità di evitare che l'interpretazione degli accordi e dei suoi eventuali inadempimenti fosse sottoposta all'attenzione dei *fora* internazionali, come la Corte Internazionale di Giustizia. La prassi sanzionatoria in materia di diritti umani ha una storia troppo recente per permettere in quegli anni di prevedere le conseguenze giuridiche di determinate azioni in materia. Seppur dagli orientamenti della Corte Internazionale di Giustizia fosse desumibile un atteggiamento favorevole⁸⁴ alla sospensione dei trattamenti di carattere non reciproco, stabiliti a livello convenzionale, in casi eccezionali come *gross violations*, la mancanza di una

⁸³ P. DI FRANCO, *op. cit.*, p. 572.

⁸⁴ Nella argomentazioni della Sentenza Nicaragua c. Stati Uniti del 27 giugno 1986, la Corte Internazionale di Giustizia afferma che: “La cessazione dell'aiuto economico, la corresponsione del quale presenta un carattere più unilaterale e volontario, potrebbe essere considerata violazione solo in circostanze eccezionali” (in Raccolta della Corte Internazionale di giustizia 1986, p.138)

giurisprudenza consolidata in materia, faceva temere la possibilità di una pronuncia in senso negativo circa la legittimità di specifiche forme di inadempimento delle obbligazioni pattizie. Il principio di condizionalità, stabilire la “contropartita” del rispetto dei diritti umani in cambio di aiuti, infatti poteva essere considerato come l’opposto di quello di non reciprocità, uno dei principi fondamentali del diritto internazionale dello sviluppo e “*ratio*” degli strumenti predisposti anche a livello comunitario per la cooperazione allo sviluppo.

In quest’ottica un approccio di tipo politico, risultava dunque meno problematico e “rischioso” sia rispetto alla posizione assunte dai Paesi ACP in materia, sia sul piano più specificatamente giuridico; inoltre questo si dimostrava anche più duttile, perché adattabile ad ogni singola situazione, pur conservando la sua efficacia. Anche in virtù di queste osservazioni assumeranno ancora più rilievo le innovazioni introdotte con la Quarta Convenzione di Lomé, e soprattutto con la sua revisione del 1995. Lì si concretizzò apertamente e chiaramente lo sforzo della Comunità Europea, poi manifestato anche in ambiti differenti dalle relazioni con i Paesi ACP, di legare esplicite sanzioni a determinate condotte, introducendo negli accordi clausole che sancivano che il rispetto dei diritti umani fosse un elemento essenziale dell’accordo e clausole su cui basare le appropriate risposte in caso di inadempienza. Un tale orientamento è riconducibile alla volontà di andare oltre la discrezionalità e alla spesso inevitabile arbitrarietà delle misure di carattere politico, riconoscendo piuttosto una portata giuridica alla sanzionabilità delle violazioni dei diritti fondamentali.

5. La III Convenzione di Lomé e la Dichiarazione sui diritti umani del 1986.

Nel 1985 viene firmata la terza Convenzione di Lomé, in un contesto problematico, reduce dalle crisi petrolifere della fine degli anni '70, dalla crescita del prezzo del petrolio e dalla recessione. I Paesi firmatari erano ormai 75, 65 quelli ACP e 10 europei. Lo Stato profondo di crisi in cui si trovava l'Africa era ormai evidente e le aspettative di crescita e sviluppo, seguite alla decolonizzazione, sembravano deluse. Con la Nuova Convenzione veniva stabilito così che parte del FES, fissato ad un ammontare equivalente agli attuali 7882,6 milioni di euro, fosse utilizzato specificatamente per la lotta contro fame e desertificazione; si abbandonava in parte l'approccio basato su pesanti sovvenzioni alle infrastrutture.

La principale novità introdotta grazie a questo rinnovo si ebbe però sul piano che a noi più interessa, quello politico. Nonostante il persistere delle posizioni opposte dei Paesi ACP, per la prima volta vennero affrontati, anche se in modo ristretto e frammentato, alcuni aspetti relativi al rispetto dei diritti umani..

Prima di tutto nel 4° capoverso del Preambolo del testo le parti contraenti affermavano “la loro fiducia nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persone umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne, nonché delle nazioni grandi e piccole”; seppur qui si esprimesse una semplice aspirazione è comunque simbolicamente importante che nella parte iniziale dell'accordo si accenni in maniera così completa e organica ai diritti dell'uomo.

Ma di rilevanza ancora maggiore fu l'art. 4. In questa disposizione si affermava che la cooperazione si proponeva di promuovere il progresso

economico e sociale degli Stati ACP e il benessere delle loro popolazioni grazie a “il soddisfacimento delle loro esigenze fondamentali, il riconoscimento del ruolo della donna e la libera esplicazione delle capacità umane nel rispetto della loro dignità”. A questo specifico riferimento normativo, se ne aggiungeva uno, senza preciso valore giuridico ma di contenuto più ampio, realizzato nella Dichiarazione comune sull’art. 4⁸⁵. Il testo, composto di tre paragrafi, sottolineava: il riconoscimento della dignità umana come diritto imprescindibile e obiettivo essenziale per le realizzazioni legittime di individui e popoli; la finalità della cooperazione di assicurare ad individui e popoli lo sviluppo, da cui dipendono i diritti economici, sociali e culturali; l’impegno per porre fine alle forme di discriminazione basate su etnia, razza, sesso, colore, nazionalità, lingua, religione o qualsiasi altra situazione, soprattutto l’apartheid.

Il quadro così delineato fu poi completato dalle norme sugli obiettivi e gli orientamenti della Convenzione e nello specifico dall’art. 10 nel quale viene nuovamente affermato che la cooperazione deve mirare principalmente ad uno sviluppo nei Paesi ACP “incentrato sull’uomo e radicato sulla cultura di ciascun popolo”. Va infatti sottolineato che a partire soprattutto dalla III Convenzione di Lomé gli accordi si sono posti come obiettivo quello di realizzare lo sviluppo economico di un paese contemporaneamente a quello culturale e sociale della sua popolazione, nell’ottica di migliorare l’impiego delle risorse sia economiche che umane.

Le disposizioni appena menzionate, seppur rappresentino un riconoscimento dei diritti umani di portata limitata e modesta, furono

⁸⁵ La Dichiarazione era contenuta nell’Allegato I all’Atto Finale della Convenzione.

comunque un passo in avanti rispetto alle due precedenti Convenzioni, frutto del compromesso raggiunto tra Stati ACP e Comunità. I primi infatti cessarono di contestare la violazione della propria sovranità e di accusare l'altra parte contraente di perseguire un'obiettivo di intrusione nei propri affari interni, la seconda però dovette rinunciare all'intenzione di introdurre una specifica clausola o una procedura che la legittimasse non solo a contestare le violazioni dei diritti umani ma eventualmente ad attuare misure sanzionatorie, compresa la sospensione automatica ed immediata degli aiuti.

Nonostante ciò, l'introduzione di tali disposizioni è rilevante perché rese più semplice ed effettuabile la possibilità di intervenire in caso di violazioni gravi e sistematiche; non si era potuto affermare che il rispetto dei diritti umani fosse una condizione dell'aiuto, ma con le importanti novità apportate al testo non ci si poteva aspettare che la Comunità rimanesse inerte rispetto a condotte contrarie a quanto riconosciuto da entrambe le parti.

La Comunità aveva ora la possibilità di scegliere con pragmatismo⁸⁶ tra il ricorso all'art. 292 della Convenzione, ossia la denuncia della stessa nei confronti del Paese ACP trasgressore, oppure la limitazione degli aiuti previsti a quei progetti che si concentravano sul soddisfacimento delle esigenze fondamentali della popolazione, considerate dall'art. 4, o poteva scegliere di rallentare l'esame delle domande di finanziamento, ricorrendo così ad un approccio più politico simile a quello precedente al rinnovo.

La pratica che la Comunità stava iniziando a promuovere sempre più incisivamente nei confronti dei Paesi ACP non fu esente da accuse di

⁸⁶ P.A. PILLITTU, *op. cit.*, p. 54.

neo-colonialismo. Nel 1986 per rispondere a tali contestazioni e in generale per chiarire la propria posizione in ambito di diritti umani e cooperazione allo sviluppo, fu adottata dai Ministri degli affari esteri degli Stati della CEE, una Dichiarazione sui diritti umani⁸⁷. L'atto risente anche della progressiva evoluzione in senso democratico che si stava verificando nell'area sovietica e infatti nel testo viene sottolineato che "né la mancanza di sviluppo economico e sociale, né la convinzione o un'ideologia possono giustificare il rifiuto dei diritti civili e politici".

Nel testo vengono delineate le future linee direttrici che regoleranno l'attività di cooperazione della Comunità negli anni successivi. Venne prima di tutto sottolineato che attraverso le relazioni con gli Stati terzi e la somministrazione degli aiuti bisognava promuovere il rispetto dei diritti fondamentali, di tutte le cinque categorie considerate imprescindibili. Viene inoltre specificamente affermato che "il rispetto dei diritti dell'uomo è una delle pietre angolari della cooperazione europea" e che, in quanto i diritti umani sono un "dovere legittimo e permanente della comunità mondiale e di ogni nazione individualmente", la manifestazione da parte della Comunità della "preoccupazione suscitata dalle violazioni di questi diritti non può considerarsi un'ingerenza negli affari interni dello Stato".

6. La IV Convenzione di Lomé e l'affermazione della politica di condizionalità all'interno degli accordi di cooperazione allo sviluppo

Con la III Convenzione di Lomé e la Dichiarazione sopra descritta, sembra sia stato anticipato l'importante e concreto cambiamento che sarà realizzato con la IV Convenzione di Lomé, con cui l'interesse fino a

⁸⁷ *Boll CE*, n. 7-8/1986, p.108.

questo momento mostrato per la tutela dei diritti umani nell'ambito della cooperazione allo sviluppo si fa più concreto e acquisisce gli strumenti per divenire più efficace. In questa infatti fu inclusa una prima esplicita forma, seppur primitiva, di condizionalità democratica. L'art. 5 del testo, modello della "clausola fondamento", di cui parleremo a breve, è la principale tra diverse innovazioni che comportarono una vera e propria revisione dei principi ispiratori del partenariato ACP-CEE. Da quel momento il rapporto privilegiato basato sul principio di non reciprocità garantito dalla Comunità Economica Europea verrà esplicitamente garantito "in cambio" del mantenimento di standard apprezzabili nel campo della tutela dei diritti umani, dei principi democratici e dei diritti fondamentali. Infatti a partire dalla Convenzione, si creerà e consoliderà con il tempo un vero e proprio sistema di clausole, introdotte non solo negli accordi con i Paesi ACP, che permetterà alla CEE e alla UE una "pattuita ingerenza"⁸⁸ nelle questioni interne dei Paesi che non rispettano i diritti umani. Il regime internazionale convenzionale sembra assumere così una posizione più incisiva in materia di diritti umani, rispetto allo stesso diritto generale, in cui non è permessa un'interferenza tanto incisiva in caso di violazione di diritti umani o dei principi democratici⁸⁹. Non si può pensare che i Paesi ACP avessero nel giro di poco tempo cambiato il loro orientamento rispetto ad un'ingerenza nella propria *domestic jurisdiction* e si fossero convertiti senza obiezione alla "filosofia" della condizionalità democratica, ma bisogna considerare che in quegli anni si concentrarono una serie di avvenimenti storici

⁸⁸ P.A. PILLUTTU, *op. cit.*, p.47.

⁸⁹ A livello di diritto internazionale generale piuttosto si può dire si sia affermata una tutela, meno ampia, di un nucleo essenziale di diritti fondamentali, da gravi e sistematiche violazioni, mentre non si è affermato un vero e proprio principio di legittimità democratica, centrale invece nella condizionalità democratica che tutela specificatamente i vari aspetti che la caratterizzano.

fondamentali che favorirono l'inserzione di più espliciti e significativi riferimenti al rispetto dei diritti dell'uomo. Per prima cosa, il periodo fu profondamente segnato dalla sparizione del blocco socialista, che richiedeva una nuova attenzione alla tutela della democrazia. Con la caduta del muro di Berlino e dei regimi comunisti si accresceva in Europa la sensibilità per la tematica dei diritti umani, sia per le esigenze che emergevano nei nuovi paesi, sia perché questi iniziarono il loro processo di avvicinamento all'Unione e ciò rendeva necessario rendere chiare e stringenti le condizioni richieste per la conclusione di un tale processo. Ancora una volta la dimensione più interna e quella più esterna dell'Unione si condizionarono e, in questo ambito, si rafforzarono a vicenda. Furono approvati una serie di atti in quegli anni in cui si esplicitava che l'adesione dei PECO (Paesi dell'Europa centrale e orientale) all'Unione era condizionata alla creazione in questi Stati di istituti stabili che garantissero la democrazia, i diritti dell'uomo, il primato del diritto, l'esistenza di un'economia di mercato efficiente. Ciò che si va consolidando è l'idea di uno stretto legame tra democrazie e garanzia dei diritti umani ed economia di mercato, principi opposti dal collegamento storicamente affermatosi nei paesi comunisti tra regimi totalitari ad economia statalista, su cui si cercherà di fondare la ripresa necessaria a tali Paesi per divenire membri. Questo processo di democratizzazione attivato nella ex zona sovietica, e le modalità con cui venne realizzato, inciderà inevitabilmente anche nelle relazioni con i Paesi non destinati a divenire membri, ma che si trovavano come i PECO, in una condizione di sottosviluppo sia economico che a livello di garanzia di diritti fondamentali. Mi azzardo a dire che, finita l'influenza dei blocchi e acquisito un ruolo fondamentale per i nuovi Paesi creatisi, l'Europa acquista il vigore per promuovere con maggiore

determinazione quei valori e principi su cui, negli anni, l'identità comunitaria si era forgiata e che saranno solennemente proclamati ed istituzionalizzati con il Trattato di Maastricht.

A questo importante cambiamento internazionale, si aggiunsero l'entrata in vigore della Carta africana dei diritti dell'uomo, nel 1986, e il lento progresso democratico avviatosi nei Paesi ACP.

Il 27 giugno 1981 fu firmata a Nairobi la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che entrò in vigore il 21 ottobre 1986, mentre la Commissione da essa prevista si insediò nell'anno successivo. Seguendo le Convenzioni internazionali che l'avevano preceduta, la Carta proclama diritti e libertà dell'individuo, privilegiando però, come abbiamo già sottolineato parlando del diritto allo sviluppo, una visione più collettiva degli stessi: vengono infatti enfatizzati i diritti dei popoli accanto a quelli del singolo. Nello stesso Preambolo si sottolinea l'attenzione particolare che si vuole accordare al diritto allo sviluppo, nella convinzione che “diritti civili e politici sono indissociabili dai diritti economici, sociali e culturali, sia nella loro concezione che nella loro universalità e che il soddisfacimento dei diritti economici, sociali e culturali garantisce quello dei diritti politici”⁹⁰, quindi della interdipendenza tra le diverse “classi” di diritti fondamentali.

A ciò si aggiunge la presa di coscienza da parte dei Paesi in via di sviluppo dei cambiamenti che si stavano verificando sia nel contesto internazionale che in quello europeo. Al momento in cui si dovette discutere il rinnovo della Convenzione, i Paesi ACP erano ben consapevoli che la loro posizione di forza si stava indebolendo per il nuovo interesse ed impegno dimostrato dalla Comunità nei confronti dei

⁹⁰ Per il testo completo della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/88_03_157.pdf

Paesi dell'Europa centrale, con cui ora erano costretti a dividere gli aiuti, oltre ad avere compreso che era sempre maggiore la determinazione della CEE a non garantire più, in un modo o in un altro, il proprio sostegno a Paesi in cui i diritti fondamentali non fossero rispettati⁹¹.

Il cambiamento descritto è evidente nella nuova posizione assunta dalla stessa Assemblea paritetica ACP-CEE, che aveva nel corso di questi ultimi anni⁹² sottolineato la necessità di collegare il rispetto dei diritti dell'uomo con il processo di sviluppo e democratizzazione, tanto da affermare nel 1989 che il "riferimento ai diritti dell'uomo nel testo della futura Convenzione, deve essere come un mezzo per porre nuovamente al centro della cooperazione ACP-CE le finalità umane" e che esiste un nesso positivo tra sviluppo e diritti dell'uomo e un legame indissolubile tra la promozione di questi e il rispetto dell'uguaglianza e la sovranità dei *partners* in materia di cooperazione⁹³.

Tutte queste condizioni hanno quindi portato al momento della negoziazione della IV Convenzione di Lomé, a non identificare più come ingerenza l'intervento diretto della Comunità per la tutela dei diritti umani, seppur bisognerà aspettare la revisione del testo, nel 1995, perché

⁹¹ Secondo alcuni studiosi, come ALESSANDRA LUCCHINI, in *op.cit.*, p.136, seppur è reale il processo di democratizzazione avvenuto in quegli anni nei Paesi ACP, in realtà questi si trovarono senza una concreta possibilità di scelta rispetto l'accettazione o meno dell'inserimento delle clausole; il rischio infatti era quello di soffrire una riduzione sempre maggiore degli aiuti, in quel momento già spartiti tra loro e i PECO. Inoltre la posizione della Comunità, come detto sopra sembrava sempre più decisa cosa testimoniata dalla poco successiva Risoluzione del Consiglio (1991), che vedremo a breve, e da tutti i nuovi accordi conclusi contemporaneamente dalla Comunità, che faranno emergere la rilevanza e la necessità dell'inserimento della clausola di condizionalità.

⁹² Nella Risoluzione che tiene conto dell'ottava risoluzione annuale del Consiglio dei Ministri ACP-CE sull'attuazione della Convenzione di Lomé e sulle prospettive della nuova Convenzione che dovrà farvi seguito (dell'Assemblea consultiva ACP-CE, Lussemburgo, 19-21 settembre 1984) si sottolineava già che la cooperazione dovesse essere "strumento efficaci per creare condizioni favorevoli all'eliminazione degli ostacoli che si frappongono al godimento dei diritti fondamentali da parte dei popoli e degli individui".

⁹³ Risoluzione sulla promozione dei diritti dell'uomo in vista di Lomé IV°, Bridgetown, 24-28 gennaio 1989, in *Dossier*, p. 514 ss. c

i tempi diventino maturi per introdurre inequivocabili clausole restrittive e sospensive in caso di violazioni e una procedura operativa per l'applicazione delle stesse.

Nel Preambolo del testo è già chiara la differenza tra questa e le precedenti Convenzioni; il tema dei diritti umani è infatti trattato con maggiore completezza e con strumenti giuridici pertinenti. Viene qui sottolineato dalle parti l'“attaccamento ai principi della Carta delle Nazioni Unite e la loro fiducia nei diritti fondamentali dell'uomo, in tutti gli aspetti della dignità umana e nel valore della persona umana”. Un tale riconoscimento viene inoltre avvalorato dal richiamo alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ai Patti internazionali relativi ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali⁹⁴, riconoscendo che bisognava rispettare e garantire il godimento di tutte queste categorie di diritti⁹⁵; inoltre la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa, la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e la Convenzione americana dei diritti dell'uomo, vengono identificati come “positivi contributi regionali al rispetto dei diritti dell'uomo nella Comunità e negli Stati ACP”.

Di fondamentale importanza sono i primi articoli della Convenzione, nella Parte denominata “obiettivi e principi della cooperazione”. Nell'art. 4 viene sottolineato l'impegno della Comunità Europea nel sostegno ai

⁹⁴ La suddivisione in categoria dei diritti e la necessità di garantirli tutti era un elemento già presente nella III Convenzione di Lomé.

⁹⁵ Particolare è stato l'accento posto in tutto l'accordo sui diritti economici e sociali; per i Paesi in via di sviluppo infatti questi sono di particolare importanza, seppur venga proclamata l'uguale urgenza di garantire tutte le categorie di diritti. Sempre nel Preambolo, le parti si dichiarano inoltre decise a portare avanti grazie alla cooperazione un contributo significativo allo sviluppo economico, sociale e culturale dei Paesi ACP e a garantire un maggiore benessere della popolazione, raggiungibile con lotta contro la fame, con il miglioramento di sanità, istruzione, educazione ciò attraverso appunto la garanzia dei diritti economici, sociali e culturali, più che di quelli politici e civili.

Paesi ACP per il raggiungimento di uno sviluppo che sia “personale”, nel senso di “globale ed autogestito, fondato sui propri valori sociali culturali, sulle capacità umane [...] allo scopo di promuovere il benessere delle loro popolazioni”. Ma ancora più incisivo e fondamentale ai fini della nostra analisi è l’art. 5, che tratta in tre ampi paragrafi il tema dei diritti umani e soprattutto individua con chiarezza la logica del nesso tra questi e lo sviluppo. Nel par.1, al 1° co., della disposizione infatti viene proclamato che: “La 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”; inoltre nel 2° co. viene ulteriormente sottolineato che “in questa prospettiva la politica di sviluppo e la cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto e il godimento dei diritti e delle fondamentali dell’uomo”.

Perché il rispetto dei diritti umani possa concretamente essere il fondamento dello sviluppo, è inoltre necessario che questo sia garantito nei confronti di tutti i diritti nel loro insieme, nelle loro “diverse categorie”⁹⁶ e non singolarmente presi, in virtù del fatto che sono “indivisibili ed interdipendenti” (come affermato nel par.2, al 1°co.). Viene quindi effettuata, in conformità con quanto già proclamato nel Preambolo, una vera e propria teorizzazione dei diritti umani, o meglio

⁹⁶ Art. 5, par. 2, 1°co.: “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”.

una classificazione che ricalca quelle presentate nei principali documenti internazionali; questi sono identificati appunto con il principio di non discriminazione e con le cinque tradizionali categorie di diritti, e se ne sottolinea il carattere indivisibile ed interdipendente. Il tipico carattere dell'universalità, qui non citato, è comunque desumibile dalle parole del passo successivo, secondo il quale ogni individuo "ha diritto nel proprio paese o in un paese ospitante, al rispetto della propria dignità e della protezione della legge".

Infine nel 2° e 3° co. del par.2 prima di tutto si precisa che la cooperazione si deve concentrare soprattutto sulla lotta alla miseria e alle disuguaglianze economiche e sociali per conseguire i propri obiettivi; poi vi è una significativa riaffermazione dell'obbligatorietà internazionale del divieto di discriminazione⁹⁷, sottolineando l'importanza della lotta all'apartheid⁹⁸.

Indicati nei primi due paragrafi dell'articolo i generali obiettivi primari della cooperazione ACP-CE, e soprattutto quello dello sviluppo umano, nel par.3 su richiesta dei Paesi ACP, viene stabilita la possibilità di "destinare mezzi finanziari [...] alla promozione dei diritti dell'uomo negli Stati ACP, attraverso azioni concrete, pubbliche o private che verranno decise, in particolare nel settore finanziario, in collegamento con gli organismi la cui competenza in questa materia sia riconosciuta internazionalmente", offrendo sostegno alla creazione di strutture di promozione dei diritti dell'uomo e accordando priorità alle azioni di

⁹⁷ Il divieto di discriminazione era già presente nella III Convenzione, ma senza rilevanza giuridica poiché introdotto nella dichiarazione comune allegata alla Convenzione. La differenza è enorme con il riconoscimento realizzato in questo articolo, per cui il principio di non discriminazione diviene un vero e proprio obbligo per le parti.

⁹⁸ Alla affermazione circa l'importanza della lotta contro l'apartheid, si ricollega la breve "Dichiarazione comune sull'art. 5" (nell' Allegato IV all' Atto Finale), che identifica l'apartheid come "una violazione dei diritti dell'uomo ed una affronto alla dignità umana".

carattere regionale. In questa disposizione si può rilevare concretamente il nuovo orientamento assunto nella Convenzione, rispetto alle precedenti: per la prima volta viene stabilito che un Paese bisognoso ed interessato possa richiedere un aiuto finanziario indirizzato specificamente all'attuazione di quei diritti dell'uomo e libertà fondamentali, proclamati enfaticamente in tutto il testo; inoltre viene stabilito che l'azione progettata sia realizzata e decisa in sintonia con gli organismi internazionali che operano in materia, per evitare che gli Stati ACP potessero compiere azioni unilaterali, differenti da quanto stabilito con l'erogazione dell'aiuto, o che ci fosse un'ingerenza eccessiva della stessa Comunità nei progetti dei singoli Paesi. La previsione contenuta nel par. 3 costituisce un'innovazione importante in quanto primo meccanismo non meramente teorico che collega progetti di sviluppo ai diritti umani e incentiva una cooperazione finalizzata alla realizzazione di opere concrete in materia.

L'importanza della disposizione appena descritta risiede nel fatto che, stabilendo che la cooperazione è strumentale allo sviluppo incentrato sull'uomo e ponendo il rispetto dei diritti dell'uomo come "fattore fondamentale" di uno sviluppo reale, l'articolo 5 rappresenta una versione primitiva della clausola di condizionalità e ha avviato la prassi dell'introduzione negli accordi con Stati terzi della cosiddetta *clausola fondamento*, secondo la denominazione della Commissione.

Mentre è certa l'importanza dell'art. 5 come primo tentativo di introduzione di una clausola che sancisse l'importanza del rispetto dei diritti umani nel raggiungimento degli obiettivi della Convenzione, non è altrettanto chiaro e facile stabilire il suo valore giuridico. La questione su cui è aperto il dibattito è la possibilità di attribuire alla disposizione la potenzialità di autorizzare la Comunità a bloccare l'aiuto finanziario

indirizzato allo sviluppo oppure a sospendere la stessa Convenzione, in caso di violazioni gravi e ripetute dei diritti umani, il cui rispetto è appunto un “fattore fondamentale” per l’accordo. Guardando alla pratica la questione dovrebbe essere risolta in senso negativo. Nel settembre 1991 ad Haiti vi fu un colpo di stato che rovesciò il governo democraticamente eletto, a cui fece seguito la soppressione delle libertà fondamentali e l’instaurazione di un regime di terrore. L’accaduto indusse la Comunità ad intervenire per condannare l’interruzione del processo di democratizzazione in atto. Il Consiglio degli ambasciatori dei Paesi ACP aveva invitato gli Stati membri a sospendere i rapporti commerciali e politici con Haiti e la Commissione invocò per la prima volta il ricorso all’art. 5 per dare fondamento giuridico alla sospensione degli scambi commerciali comunitari con il Paese, escluse le esportazioni di prodotti destinati a fini umanitari. Venne formulata infatti una proposta di regolamento⁹⁹ a tal fine, che faceva riferimento alla clausola fondamento introdotta nella Convenzione, poiché il regresso del rispetto dei diritti fondamentali, verificatosi ad Haiti, era incompatibile con quanto proclamato dall’articolo 5. Tuttavia benché molti Stati fossero favorevoli perfino ad una sospensione completa della Convenzione, il Consiglio non dette seguito alla proposta della Commissione, anche se la ragione fu determinata principalmente da ragioni politiche, come l’opposizione dell’OSA.

⁹⁹ “E’ opportuno sottolineare che l’articolo 5 della Convenzione di Lomé prevede una cooperazione destinata ad uno sviluppo centrato sull’uomo, in quanto attore e principale beneficiario della stessa. Tale cooperazione ha come postulati il rispetto e la promozione dell’insieme dei diritti dell’uomo. Si deve constatare che l’attuale situazione ad Haiti è caratterizzata da un regresso di questi principi fondamentali, incompatibili con il citato articolo 5 della Convenzione di Lomé IV.” COM(91) 546, 12 dicembre 1991, p.2.

Successivamente la Commissione giungerà a concludere che né l'art. 5 di Lomé IV, né la clausola fondamento “costituiscono basi giuridiche chiare per sospendere o denunciare un accordo in caso di violazioni gravi dei diritti dell'uomo o di interruzione seria di un processo democratico”¹⁰⁰.

Quanto affermato è ulteriormente confermato dalla pratica della Comunità che anche in altre occasioni aveva adottato misure sanzionatorie nei confronti di Paesi che trasgredivano diritti umani o libertà democratiche, ma senza far ricorso all'art. 5, spesso assumendo invece una fonte di legittimazione esterna, come risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 41¹⁰¹ della Carta. Un caso di questo modo di operare della Comunità, è rappresentato dal Regolamento CE n.1263/1994 sempre riguardante Haiti in cui si stabiliva, per la violazione degli obblighi della Convenzione, il divieto di introdurre tutti i prodotti di base o altri prodotti provenienti da Haiti nel territorio comunitario e l'esportazione verso il Paese o il transito attraverso lo stesso di prodotti originari della Comunità. La legittimazione delle misure comunitarie adottate era indicata nella Risoluzione 917 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, che obbligava gli Stati di sospendere le relazioni economiche con l'isola. Anche nei confronti del Sudan furono adottate delle misure sanzionatorie, come il blocco degli aiuti comunitari nel 1990 (ad

¹⁰⁰ COM (95) 216 del 23 maggio 1995, p.7.

¹⁰¹ Art. 41 Carta ONU: “Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

eccezione chiaramente dell'aiuto umanitario), inquadrandole come reazioni alle gravi violazioni dei diritti fondamentali che vi avvenivano.

Casi del genere, come dicevo, verificatesi in anni immediatamente successivi all'entrata in vigore di Lomé IV, sono esempi utili a chi sostiene la limitata portata giuridica dell'art. 5, il suo carattere non vincolante¹⁰² e a chi piuttosto identifica l'atteggiamento unilaterale assunto dalla Commissione, per sanzionare alcune condotte dei PVS, come testimonianza della progressiva creazione di una norma internazionale consuetudinaria per sanzionare i governi colpevoli di "violazioni gravi e sistematiche" dei diritti delle loro popolazioni.¹⁰³

C'è anche però parte della dottrina¹⁰⁴ che non concorda con il non riconoscimento del valore giuridico dell'art. 5, con la sua impossibilità di sortire qualche effetto fino alla revisione dell'articolo, del 1995. Analizzeremo approfonditamente la revisione delle Mauritius nel paragrafo 8, ora per comprendere la tesi di chi sostiene il maggior peso giuridico dell'art. 5 prima di quel momento, ci serve solo precisare che nel '95 verrà introdotta una più precisa e perentoria *clausola elemento essenziale*, con cui si afferma che i diritti umani sono appunto elemento essenziale dell'accordo e una specifica clausola complementare, con cui si prevedevano espressamente le restrizioni per i Paesi inadempienti.

I sostenitori di un maggiore valore giuridico attribuibile all'art. 5, identificano questa disposizione, per come fu formulata nel 1989, come prototipo della *clausola fondamento*, attribuendogli la capacità di legittimare misure sanzionatorie. La giustificazione di misure sospensive

¹⁰² Per il carattere non vincolante dell'art. 5 della IV Convenzione di Lomé si veda P. DI FRANCO, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le "condizionalità" democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, p.572; A. LUCCHINI, in *op.cit.*, p. 140-141.

¹⁰³ P.A. PILLUTTU, in *op.cit.* p.60-62-

¹⁰⁴ Vedi per esempio P.A. PILLUTTU, in *op. cit.*, pp. 60-61; A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1995, pp. 128-129.

avrebbe potuto ricondursi al fatto che la *clausola fondamento* costituiva a livello convenzionale una applicazione specifica del principio di diritto internazionale *inadimplenti non est adimplendum*, codificato dall'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Con questo si stabilisce la sospensione o cessazione di un accordo in caso di "violazione sostanziale" di esso. Perché sia legittimo il ricorso all'art. 60, bisogna quindi rilevare non solo che una parte contraente stia infrangendo qualche obbligo del trattato, ma anche valutarne la gravità, poiché non tutte le violazioni possono portare all'estinzione dell'accordo. A tal fine, per chiarire l'ampiezza del contenuto "violazione sostanziale" viene precisato nel par. 3 dell'art. 60 che per questa si intende "il disconoscimento del trattato non autorizzato" o "la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato". Perché una violazione determini quindi la sospensione o la cessazione di un accordo questa deve essere realizzata nei confronti di una disposizione di una tale importanza, da compromettere la realizzazione dello scopo del trattato. La violazione sostanziale è appunto quella che mina il fondamento stesso della relazione convenzionale.

In quest'ottica l'articolo 5 della IV Convenzione di Lomé secondo alcuni può ritenersi una base giuridica adatta per l'applicazione di restrizioni in caso di inadempienza, perché, per l'importanza stabilita dal testo al rispetto dei diritti umani e per il legame consacrato tra questi e lo sviluppo, seppur con minore chiarezza e nettezza di quanto sarà fatto con l'introduzione della "clausola elemento essenziale", la disposizione può comunque considerarsi un articolo fondamentale. Ciò sarebbe ulteriormente confermato, per prima cosa, dal suo posizionamento tra gli "obiettivi e principi della cooperazione ACP-CE", inoltre dalla sua

formulazione, ossia dall'identificazione del rispetto e della promozione dei diritti dell'uomo come fattore *fondamentale* per un reale sviluppo e presupposto dell'attività di cooperazione. Da ciò si desumerebbe quindi che la clausola possa essere configurata tra “quelle essenziali per la realizzazione dell'oggetto e lo scopo del trattato”.

Nonostante la validità del possibile collegamento alla Convenzione di Vienna, che come vedremo sarà base anche di successive clausole, è evidente che l'accertamento della violazione sostanziale contemplata dall'art. 60 lasci un margine di discrezionalità alle parti del trattato, chiamate ad interpretare quali disposizioni siano da considerarsi essenziali per la realizzazione dello scopo dello stesso, posto che in via preliminare il suo oggetto e scopo siano stati determinati. Rispetto alla portata giuridica dell'art. 5 quindi i dubbi sono avvalorati proprio dalla prassi disomogenea della Comunità che in quegli anni, come descritto sopra, ha preferito non invocare tale disposizione e ricorrere a metodi di intervento che hanno seguito linee diverse¹⁰⁵, dandone quindi un'interpretazione più riduttiva.

Al di là del suo valore giuridico, l'articolo. 5 rimane comunque molto importante per il suo ruolo di “modello” per successive clausole introdotte negli accordi con gli Stati terzi. Nei seguenti tre anni infatti, l'identificazione del rispetto dei diritti umani e dei principi democratici come fondamento delle relazioni tra le parti venne riproposta in modo anche più diretto nel dispositivo di altri accordi di cooperazione; per la prima volta la *clausola fondamento*, nella sua formulazione di rito, comparve nel 1990 nell'accordo quadro di cooperazione commerciale ed

¹⁰⁵ Tra il 1989 e il 1998 la Comunità ha sospeso aiuti allo sviluppo, senza far riferimento alla clausola sui diritti umani e la democrazia, in casi come: Burundi (1993), Repubblica Centrafricana (1991), Gambia (1994), Gibuti (1991), Guinea Equatoriale (1992, 1994), Haiti (1991), Kenya (1991), Liberia (1990), Ruanda (1994), Sudan (1990), Togo (1992).

economica con l'Argentina¹⁰⁶. All'art. 1, par. 1, dell'accordo fu stabilito infatti che "La cooperazione tra la Comunità e l'Argentina, nonché tutte le disposizioni del presente accordo, si basano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo cui si ispirano le politiche interne ed internazionali della Comunità e dell'Argentina". Il rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici diveniva quindi elemento "basilare" della cooperazione intesa in senso generale e nello specifico di "tutte le disposizioni" dell'accordo¹⁰⁷.

L'inclusione di clausole relative al rispetto di tali diritti nei futuri accordi sarà generalizzata sotto l'impulso sia della Commissione che del Consiglio, che nel 1991 adotteranno una comunicazione¹⁰⁸ e una risoluzione¹⁰⁹ in materia. Prima di passare all'analisi di questi documenti e a quella delle caratteristiche delle diverse forme di clausola di condizionalità lì identificate ed introdotte negli accordi, è lecito completare anche l'approfondimento sulla IV Convenzione di Lomé menzionando alcune sue importanti caratteristiche a livello generale, come fatto per i precedenti accordi.

La centralità acquisita dall'individuo nel testo si rifletté in qualche modo anche negli specifici strumenti predisposti. Dal punto di vista più finanziario e operativo la IV Convenzione di Lomé introdusse importanti innovazioni con l'obiettivo di perseguire un'azione più efficace per risolvere gli specifici problemi dei Paesi ACP, e permettere agli individui di vivere degnamente.

¹⁰⁶ GUCE L 295 del 26 ottobre 1990, p.67 ss.

¹⁰⁷ P. A: PILLITTU, *op. cit.*, p.60.

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione del 25 marzo 1991 sui diritti umani, democrazia, e politica di cooperazione allo sviluppo, in *Boll CE*, n. 3/1991, p.62

¹⁰⁹ Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sui diritti umani, sulla democrazia e sullo sviluppo del 28 novembre 1991, in *Boll. CE*, n. 11/1991, p.124.

L'ammontare dello stanziamento finanziario era degli attuali 11.583 milioni di euro e a differenza di quanto stabilito per le precedenti Convenzioni era prevista per questa una validità decennale non quinquennale, con una revisione intermedia per mettere a punto l'ottavo Fondo per lo sviluppo. La nuova Convenzione fu favorita dall'esperienza acquisita negli anni, dal sistema istituzionale collaudato e dall'abitudine, rafforzatasi nel tempo, al confronto e alla collaborazione economica e tecnica, oltre che alla negoziazione politica.

Rispetto alle precedenti, era previsto l'avvicinamento dell'Europa a programmi di aggiustamento tipici delle grandi istituzioni economiche e finanziarie mondiali¹¹⁰; si cercava di prediligere un approccio più vario, comprendente una maggiore diversificazione dell'economia, quindi orientato non solo al supporto delle infrastrutture, ma anche ad incentivare al settore privato e attento agli scambi regionali.

L'altra importante novità era il maggior coinvolgimento dei Paesi ACP nella gestione diretta dei programmi economici. Nell'art. 224 veniva infatti "riconosciuto e rispettato il diritto degli stessi ACP di determinare la direzione delle proprie strategie di sviluppo e priorità", ossia si affidava a questi la responsabilità di individuare specifici problemi da risolvere e di progettare piani di sviluppo e riforme, lasciando comunque alla Comunità la decisione finale sull'allocazione delle risorse finanziarie¹¹¹.

Strettamente legata agli aggiustamenti strutturali era la grave questione della forte crescita del debito estero di molti Paesi ACP, argomento al

¹¹⁰ Con la IV Convenzione di Lomé Per la prima volta ai programmi di aggiustamento strutturali della Banca Mondiale veniva devoluto il 10% dei fondi disponibili nel settimo FES.

¹¹¹ In realtà questo cambio di strategia, importante a livello simbolico per la volontà di cooperare e non imporre assistenza, a livello di risultati non sembra aver prodotto grandi cambiamenti. I paesi ACP continuarono in quegli anni una lenta e inesorabile discesa della loro quota di mercato europeo, dal 4,4 % nel 1990, al 3,6% del 1995, al 3% del 1998.

centro del dibattito di quegli anni con i Paesi in via di sviluppo. L'Europa si era rifiutata di trattare la problematica nelle altre Convenzioni e non voleva rischiare di compiere azioni che potessero creare pericolosi precedenti, senza agire in consonanza con i principali creditori internazionali; fu però prevista al riguardo la trasformazione in sussidi di tutti i fondi disponibili per i prestiti che non erano stati utilizzati nelle precedenti Convenzioni di Lomé, proprio con l'obiettivo di supportare i Paesi lacerati dal forte debito. Seppur utile come intervento, con questo veniva abbandonata la ben più incisiva richiesta dei Paesi ACP di trattare il condono del debito o di aumentare lo stanziamento globale, anche perché tra le priorità della Comunità avevano fatto la loro comparsa i Paesi provenienti dall'ex blocco sovietico.

7. L'istituzionalizzazione della politica della condizionalità: la Risoluzione del Consiglio del 1991 e il Titolo XVII del TCE.

Il percorso tracciato finora ha mostrato come le prime forme di condizionalità siano state introdotte in un contesto convenzionale, senza che la Comunità avesse autonomamente ufficializzato nelle relazioni esterne, in particolare in quelle con i Paesi in via di sviluppo, l'adozione di una più incisiva politica di promozione dei principi della democrazia e dei diritti fondamentali. Gli anni '90 furono il momento opportuno per farlo, sia in vista dell'ampliamento della Comunità ai Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, sia per la necessità di avere basi solide e soprattutto più efficaci per l'evoluzione della cooperazione allo sviluppo. In questa direzione si inseriscono nel 1991 i convergenti atti politici delle istituzioni comunitarie, citati già nel paragrafo precedente, e nel 1992,

con l'adozione del trattato di Maastricht, l'introduzione del Titolo XVII interamente dedicato alla cooperazione allo sviluppo.

Ad aprire questo processo di riconoscimento ufficiale fu la Comunicazione della Commissione del 25 marzo 1991¹¹², nella quale si sottolineava l'importanza che avrebbe avuto l'elaborazione di una "dottrina" circa "l'integrazione della cooperazione allo sviluppo in una politica estera comune, che sostenga la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo". Una dottrina di questo tipo avrebbe infatti permesso di adottare reazioni negative in caso di violazioni dei diritti dell'uomo, prendendo le decisioni idonee al caso specifico, e ricorrendo, così, progressivamente ai mezzi di pressione disponibili, in base alla loro efficacia e alle circostanze. Questa era inoltre avvertita come uno strumento ormai indispensabile per consolidare basi politiche, economiche, e sociali del processo di democratizzazione.

In sintonia con tale comunicazione, il 28 e 29 giugno il Consiglio Europeo di Lussemburgo, compiva un'importante dichiarazione sui diritti dell'uomo, priva di carattere vincolante, ma capace di tracciare le linee guida che sarebbero state seguite dagli anni '90 in poi nei rapporti tra Unione e Paesi terzi. Ai fini della nostra analisi il testo è particolarmente rilevante soprattutto nella parte in cui si sottolinea la necessità di rendere effettiva la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo, "responsabilità legittima e permanente della comunità mondiale e di tutti gli Stati operanti individualmente e collettivamente", in virtù della quale non si possono considerare gli interventi mirati alla protezione dei diritti fondamentali "ingerenze negli affari interni di uno Stato" e piuttosto

¹¹² Comunicazione della Commissione del 25 marzo 1991 sui diritti umani, democrazia, e politica di cooperazione allo sviluppo, in *Boll CE*, n. 3/1991, p.62-63

questi devono essere identificati come “elemento importante e legittimo del dialogo con i Paesi terzi”¹¹³.

Nella Dichiarazione inoltre viene ripreso, parafrasandolo, anche il testo dell’art. 5 della IV Convenzione di Lomé, sottolineando che “un progresso durevole deve essere incentrato sull’uomo in quanto titolare dei diritti e beneficiario del processo di sviluppo”, e che quindi la promozione dei diritti umani va effettuata attraverso “la politica di cooperazione e l’inserimento di clausole relative ai diritti dell’uomo negli accordi economici e di cooperazione con i Paesi terzi”. L’importanza della dichiarazione del Consiglio Europeo risiede nella chiara manifestazione di *opinio iuris* in materia, ma soprattutto è un primo orientamento verso quella “dottrina”, auspicata dalla Commissione e proclamata dalla Risoluzione¹¹⁴, adottata dal Consiglio dei Ministri e dagli Stati membri il 28 novembre 1991.

Con tale documento, che non fa distinzioni tra i diversi Stati con cui la Comunità può stringere relazioni, si riafferma la più volte menzionata consapevolezza che il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell’uomo siano la base essenziale di un completo processo di sviluppo e quindi la necessità di garantirli efficacemente, in particolare con gli Stati con cui verranno stretti accordi commerciali, di associazione e di cooperazione¹¹⁵. L’importanza e la novità del documento risiede

¹¹³ E’ evidente come la dichiarazione sia ispirata alla così detta “internazionalizzazione” dei diritti umani, grazie alla quale è stata riconosciuta dal diritto internazionale generale la possibilità di non rispettare il principio di sovranità di uno Stato, se esso non garantisce alla propria popolazione il godimento dei diritti fondamentali. La Dichiarazione del Consiglio Europeo si mostra perfettamente in linea con quanto proclamato in ambito Nazioni Unite, cioè che violazioni flagranti dei diritti dell’uomo comportano tensioni e conflitti e quindi una minaccia per la sicurezza e la pace internazionale tale da legittimare l’intervento del Consiglio di Sicurezza.

¹¹⁴ Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sui diritti umani, sulla democrazia e sullo sviluppo del 28 novembre 1991, in *Boll. CE*, n. 11/1991, p.124

¹¹⁵ Nel testo della *Risoluzione cit.* viene sottolineato che: “*Il rispetto, la promozione e la salvaguardia dei diritti dell’uomo costituiscono una parte essenziale delle relazioni internazionali e una delle pietre*

principalmente nel suo carattere programmatico, nel suo “scopo di formulare orientamenti, procedure e linee d’azione concreti”, necessario affinché la Comunità e gli Stati membri “abbiano un’impostazione comune volta alla promozione dei diritti dell’uomo e della democrazia nei paesi in via di sviluppo”. E’ quindi evidente come la risoluzione anticipi il contenuto dell’art. 130 U del TCE, in cui si sottolineerà che l’impegno a favorire la “democratizzazione” nei PVS, deve gravare su entrambe le parti allo stesso modo.

Nella Risoluzione vengono indicati due profili secondo cui sviluppare un’impostazione coerente nelle attività di cooperazione allo sviluppo, uno che potremmo definire positivo, l’altro negativo.

Per quanto riguarda il primo la Risoluzione prevede che sia fornita una maggiore assistenza a quei Paesi che rispettano le inscindibili categorie dei diritti umani, grazie alla presenza di un governo democratico rappresentativo. L’appoggio attivo può essere garantito grazie a diverse iniziative: la Comunità e gli Stati membri si impegnavano infatti ad aiutare i Paesi che si impegnano per instaurare la democrazia e migliorare i diritti umani, per tenere elezioni libere, per rafforzare lo Stato di diritto e prevedere nuove istituzioni democratiche, per rendere efficace il sistema giudiziario per quanto riguarda l’amministrazione della giustizia, la prevenzione della criminalità e il trattamento dei delinquenti, per adottare un’impostazione decentralizzata della cooperazione, per garantire la parità di condizioni per tutti; inoltre meritevoli di particolare sostegno risultano i Paesi che mostrino di

miliari della cooperazione europea, come pure delle relazioni tra la Comunità e i suoi Stati membri e gli altri paesi”.

sforzarsi per progredire sulla via del “buon governo”, identificato nel rispetto di precisi principi generali¹¹⁶.

La Risoluzione, così dettagliata nello specificare i casi in cui è previsto il sostegno attivo della Comunità, rischia in questo modo di essere incompleta e ridondante al tempo stesso, ma l’approfondito carattere descrittivo ed esemplificativo non è funzionale solo alla creazione dell’impostazione comune nell’attività di Comunità e Stato, o alla definizione dei poteri d’iniziativa della Commissione, ma lo è soprattutto a chiarire esattamente ai Paesi in via di sviluppo in cosa consistesse la pretesa comunitaria.

E’ interessante inoltre notare che in quel “dialogo aperto e costruttivo” necessario tra Comunità e Stati membri per valutare le possibili iniziative da realizzare è previsto che o l’una gli altri possano richiedere di esaminare la possibilità di una maggiore assistenza nei confronti di un Paese “in cui si siano registrati cambiamenti positivi sostanziali per quanto riguarda i diritti dell’uomo e della democrazia”, ossia è possibile che uno Stato benefici di un aumento dell’aiuto finanziario se può essere dimostrato il suo impegno in materia. Rileva questa specificazione soprattutto se paragonata al paragrafo 3 dell’art. 5 della IV Convenzione di Lomé, in cui viene predisposto un incremento dell’ aiuto nei confronti di quei Paesi che si impegnano ad adottare misure finalizzate a garantire una tutela maggiore ai diritti fondamentali. La differenza procedurale tra le due disposizioni è notevole. Nell’art.5 è previsto che la richiesta di un aumento del finanziamento comunitario sia effettuata dal Paese

¹¹⁶ I principi generali del “buon governo” elencati nella risoluzione consistevano in: politiche sociali ed economiche sensate, esercizio democratico del potere decisionale, trasparenza governativa e responsabilità finanziaria adeguate, creazione di un contesto favorevole al mercato e misure contro la corruzione, rispetto dello Stato di diritto, dei diritti dell’uomo e delle libertà di stampa e di espressione.

interessato ad adottare i provvedimenti pro diritti umani e principi democratici, invece nella Risoluzione è stabilito che siano la Comunità o gli Stati membri a proporre una maggiore assistenza agli Stati che già si siano dimostrati capaci di introdurre strumenti concreti, reali ed efficaci per il raggiungimento dell'obiettivo. A ciò si aggiunge che nella Convenzione le azioni proposte dagli Stati ACP possono essere stabilite in collegamento con organismi internazionali competenti in materia, attivando così un procedimento più lungo di quello previsto dalla Risoluzione, in cui la valutazione su cui si basa la decisione di un rafforzamento dell'aiuto, è svolta solo in ambito comunitario.

Come è evidente il sistema predisposto dal Consiglio è più efficace in quanto si basa sull'analisi di fatti che concretamente, non in via di progetto, abbiano contribuito al miglioramento della condizione del Paese in via di sviluppo. E' però anche vero che un meccanismo di questo tipo avrebbe potuto tramutarsi in un ulteriore strumento per un controllo capillare da parte della Comunità delle politiche interne degli Stati terzi, e i Paesi ACP, seppur avessero riconosciuto la centralità della tutela dei diritti dell'individuo nel loro processo di sviluppo, nella IV Convenzione di Lomé non erano ancora predisposti ad accoglierlo. Differente fu la situazione per gli accordi conclusi successivamente sulla base della Risoluzione, spesso accordi bilaterali tra Comunità e gli Stati membri da una parte e Stato interessato dall'altra, nei quali l'assenza di molte possibili posizioni contrastanti, come potevano esserci nelle negoziazioni delle Convenzioni di Lomé, facilitò la Comunità nel riuscire ad acquisire il compito di monitorare quei "cambiamenti positivi sostanziali" su cui doveva basarsi l'incremento dell'aiuto.

Come vengono "premiati" i progressi fatti dai Paesi in via di sviluppo, vengono condannate alcune pratiche degli stessi, prima fra tutte

l'eccesso di spese militari; queste, secondo il testo, aumentano le tensioni regionali e le violazioni del diritto internazionale e possono essere strumentali alla negazione dei diritti umani e in base a ciò non può essere giustificata una cooperazione allo sviluppo con Paesi che mantengono strutture militari superiori a quanto stabilito come necessario.

Per quanto riguarda appunto il profilo “negativo” della Risoluzione viene stabilito che la Comunità e gli Stati membri nel caso di “violazioni di diritti dell’uomo gravi e persistenti o di interruzione seria del processo democratico” devono reagire “in base alle circostanze, secondo criteri oggettivi ed equi”.

La disposizione testimonia il nuovo modo di intendere la cooperazione allo sviluppo ed indica la base giuridica sulla quale la Comunità può fondare le misure più appropriate nel caso concreto di violazione dei diritti dell’uomo. Prima di tutto emerge chiaramente che perché le sanzioni comunitarie siano giustificate, le violazioni devono consistere in comportamenti ripetuti, repressivi od oppressivi, di rilevante entità.¹¹⁷

Il modo più consono per reagire a determinate violazioni deve essere poi valutato dalla Comunità insieme agli Stati membri, in modo che siano considerate in base a *criteri oggettivi ed equi* le circostanze in cui queste si sono verificate¹¹⁸ e sempre in quest’ottica vengono previsti scambi di informazioni continui tra Comunità e Stati membri, utili a trovare impostazioni comuni di intervento.

¹¹⁷ In questo tipo di violazione “grave e persistente” possono rientrare una serie di interruzioni del processo democratico, come per esempio: un colpo di stato, una repressione militare, una guerra civile, etc.

¹¹⁸ Questa disposizione vuole garantire che non ci siano decisioni di intervento prese unilateralmente da uno Stato membro.

Viene quindi precisato che è necessario adottare misure graduate a seconda della gravità di ciascun caso e il testo si sofferma anche a precisare dettagliatamente quali possono essere le varie misure a cui ricorrere¹¹⁹. L'elencazione fatta non è chiaramente tassativa¹²⁰, quindi sia Comunità che Stati sono liberi di adottare anche altre misure, a condizione che siano idonee al caso concreto e più proporzionate al tipo di violazione. La sospensione dell'aiuto, in questa scala di misure possibili da scegliere in base alla gravità della violazione, è l'ultima possibilità, da utilizzare solo se assolutamente necessaria, e da limitare nel periodo di tempo utile al ripristino della situazione precedente a quella che ha causato l'intervento. Comunque, qualunque siano le misura a cui si decida di ricorrere, esse dovranno colpire solo i governi responsabili, senza danneggiare la popolazione ed è anche in virtù dell'esigenza di evitare che una sanzione nei confronti del governo abbia piuttosto ripercussioni negative nei singoli individui più bisognosi, che si considera come estrema ipotesi la sospensione dell'aiuto, prediligendo piuttosto una modifica dello stesso¹²¹.

La strategia comunitaria promossa è inoltre caratterizzata da un'opportuna elasticità politica, si considera cioè che il processo attraverso il quale un Paese in via di sviluppo può costruire strutture

¹¹⁹ La *Risoluzione* cit. stabilisce che le misure da adottare “saranno graduate secondo la gravità di ciascun caso, potrebbero includere iniziative riservate o pubbliche, nonché cambiamenti nel contenuto o nelle modalità dei programmi di cooperazione o il rinvio delle firme o delle decisioni necessarie per il processo di cooperazione, oppure se necessario, la sospensione della cooperazione con gli Stati interessati.”

¹²⁰ Ciò è desumibile direttamente dal testo nell'espressione usata: “le misure adottate ... potrebbero includere”

¹²¹ Si prevede di modificare le attività di cooperazione piuttosto che sospenderle in caso di violazione dei diritti umani, in modo tale che degli aiuti possano beneficiare le componenti sociali più povere, attraverso per esempio l'attività di reti non governative o informali; viene cioè predisposto un cambiamento dei partners dei progetti e del tipo di programma, senza inoltre produrre modifiche negli aiuti di tipo umanitario e di emergenza.

economiche, politiche e sociali di carattere democratico non è immediato ma graduale, per cui si prevedono continui scambi di opinioni informali, che propizino l'azione più efficace per risultati duraturi. Attraverso il dialogo politico e attraverso l'utilizzo di misure sanzionatorie, non meramente punitive, ma graduate per entità e gravità della situazione concreta, la Comunità adotta un atteggiamento per cui non sembra voler punire gli Stati che commettono le violazioni, ma piuttosto convincerli della convenienza del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici.

La parte conclusiva del testo si concentra infine sulle questioni nodali degli strumenti convenzionali e finanziari, per la promozione dei valori proclamati. Per rafforzare ulteriormente il rispetto dei diritti dell'uomo la Risoluzione prevede che "clausole sui diritti dell'uomo saranno inserite nei futuri accordi di cooperazione"; il riferimento ai diritti fondamentali rappresenta in questi nuovi accordi o l'elemento ispiratore della politica interna ed estera della Comunità o l'*elemento essenziale* delle relazioni con i Paesi in via di sviluppo. Viene sottolineato che l'inserimento di una clausola di rispetto dei diritti umani risulta particolarmente utile per rendere la procedura di reazione alle eventuali violazioni più rapida, e soprattutto per dotarla di una base giuridica tale da non essere considerata illecita e contestata dallo Stato trasgressore, soprattutto in caso sia prevista la sospensione degli aiuti. La Risoluzione inoltre prevede anche che si promuovano "discussioni sui diritti dell'uomo e sulla democrazia nel contesto della cooperazione allo sviluppo allo scopo di ricercare miglioramenti" e che si tenga una riunione annuale dei rappresentanti della Commissione e degli Stati membri per valutare le politiche e le linee di azione mirate a rafforzare il processo di democratizzazione. E' proprio in questa sede che la Comunità può avere

la possibilità di fare le valutazioni idonee a decidere un aumento della contribuzione ai Paesi meritevoli.

La Risoluzione, in tutta la sua complessità, è stata qui analizzata con attenzione per due motivi principalmente. Prima di tutto costituisce un rilevante passo in avanti per l'attività di promozione dei diritti umani, che la Comunità stava cercando di realizzare a livello convenzionale. E' ovvio che il funzionamento del sistema qui proposto poi dipenderà dalle decisioni prese da Comunità e Stati membri nei singoli casi, ma essa è indicativa della innovativa tendenza a disporre la "condizionalità" degli aiuti. Stabilendo sia misure positive per incentivare i PVS, come appoggio finanziario e aumento degli aiuti, che misure negative di graduata intensità per reprimere le violazioni dei diritti umani, la Risoluzione ha rappresentato una rilevante innovazione nelle strategie di sviluppo, anche rispetto alla Convenzione di Lomé. L'importanza della Risoluzione è inoltre determinata dal suo aspetto programmatico; infatti, a distanza di anni, la Commissione riconoscerà che il testo mantiene la sua attualità nel mostrare la posizione del Consiglio su principi, obiettivi, modalità di intervento, nel settore della cooperazione, per la promozione di diritti umani e democrazia¹²² e considererà addirittura improbabile l'adozione di un documento più esplicito e vincolante, sottolineandone l'utile flessibilità in rapporto alle forme di democratizzazione dei PVS e di intervento comunitario¹²³.

Per quello che ci riguarda, la Risoluzione è stata decisiva per promuovere l'introduzione nelle convenzioni, di cooperazione o di

¹²³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Orizzonte 2000: individuazione dei settori prioritari per il coordinamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo tra la Comunità e gli Stati membri.

associazione, del sistema di “condizionalità democratica”¹²⁴ caratterizzato da un insieme di clausole e di dichiarazione interpretative in materia.

Ma prima di occuparci di questa nuova fase delle relazioni esterne comunitarie, detta di “terza generazione” è bene soffermarci sull’istituzionalizzazione della cooperazione allo sviluppo realizzata con il Trattato di Maastricht. Finora tutte le attività realizzate dalla Comunità in materia, si sono appoggiate sugli articoli relativi alla politica commerciale, su quelli di associazione, e sulla forma “ibrida” dell’accordi di cooperazione. Con la revisione di Maastricht, il Trattato si dota di basi giuridiche specifiche su cui fondare la competenza della Comunità ad adottare atti normativi e a stipulare accordi nell’ambito della nuova politica di cooperazione allo sviluppo.

Questa infatti viene formalmente riconosciuta come autonoma e vengono in questo modo “cristallizzati” in una serie di norme, contenute nel titolo XVII (artt. 130U-130Y)¹²⁵, gli orientamenti nel tempo intrapresi dal settore della cooperazione¹²⁶. La volontà di recepire quelli che erano stati i risultati progressivamente ottenuti in materia e al tempo stesso di rappresentare un chiaro punto di svolta rispetto al trattato precedente, è evidente nel fatto che venga ufficialmente sancito il legame fondamentale tra sviluppo e rispetto dei principi democratici.

Nel trattare la problematica del sottosviluppo si rischia spesso, in linea

¹²⁴ E’ necessario sottolineare che le clausole con cui si stabilisce il legame tra diritti umani ed erogazione dell’aiuto allo sviluppo, sono state denominate in modi differenti: si parla di “condizionalità democratica”, di “clausole dei diritti dell’uomo”, di “condizionalità dell’aiuto”, tutte comunque fanno riferimento allo stesso fenomeno.

¹²⁵ Gli art. dal 130U al 130Y sono stati convertiti con la revisione di Amsterdam negli art. 177-181; con la revisione di Nizza il solo cambiamento è stato l’introduzione di un ulteriore tipo di accordo, quello di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, previsto dal nuovo art. 181 A, par. 2. Attualmente con la revisione di Lisbona la materia è regolata dagli art. 208-211

¹²⁶ S.ANGIOL, *op.cit.*, p. 468-469

generale, di non attribuire importanza ad una specificazione approfondita di concetti, obiettivi e strategie e ci si concentra invece principalmente su aspetti di carattere tecnico, fondamentali ma incapaci di definire il senso dell'azione. In ambito comunitario invece sembra sia stato compreso che la definizione di principi e finalità sia essenziale e così nel nuovo Trattato dell'Unione questi vengono fissati direttamente, rendendo più sistematico l'approccio, per molti anni solo empirico, utilizzato in materia¹²⁷.

L'art. 130 U al 1° comma stabilisce infatti che la politica di cooperazione comunitaria persegue i tre principali obiettivi dello sviluppo economico e sociale sostenibile dei Paesi in via di sviluppo, il loro inserimento armonioso e progressivo nell'economia mondiale e la lotta contro la povertà. Inoltre il 2° comma dell'articolo sottolinea come tale politica contribuisce al raggiungimento dell'“obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”;

compare quindi in maniera chiara il riferimento ai diritti dell'uomo, sollevando tali valori dal rango di opzione facoltativa a quello di esplicito scopo da perseguire in materia.

Ci si pone chiaramente in una situazione di “continuum” rispetto a quella che era stata la prassi convenzionale fino a quel momento in materia. La volontà di seguire attraverso il percorso già intrapreso è sottolineata anche dall'art. 130 W¹²⁸, con l'inciso con cui sono state fatte salve le altre disposizioni del Trattato di cui il Consiglio si era servito per adottare misure di politica di cooperazione allo sviluppo. Si prevede

¹²⁷ P. DI FRANCO, *op.cit.*, p.543

¹²⁸ Art. 130 W par. 3: “Le disposizioni del presente articolo non pregiudicano la cooperazione con i Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico nell’ambito della Convenzione ACP-CE”

quindi espressamente la possibilità che la promozione della cooperazione allo sviluppo continui ad essere perseguita e perseguibile anche attraverso gli accordi commerciali e di associazione. La politica di cooperazione allo sviluppo ha infatti carattere “trasversale” in relazione ad altre politiche, e nell’art. 130 V viene enunciato uno specifico principio “di integrazione”, cioè si afferma che in tutte le politiche realizzate dalla Comunità che possono incidere sulle condizioni dei Paesi in via di sviluppo, gli obiettivi proclamati dall’art. 130 U devono essere comunque perseguiti. In questo modo tutte le azioni di cooperazione, dirette e indirette, devono contribuire al raggiungimento di tali finalità.

Bisogna però comunque sottolineare che nel Trattato di Maastricht e con l’istituzione di una politica autonoma e di strumenti specifici per la stesura di accordi di cooperazione allo sviluppo, gli articoli utilizzati per gli accordi commerciali (art. 113 TUE, ora art. 207 TFUE) e di associazione (art. 238, ora art. 217 TFUE) hanno subito variazioni significative e si può scorgere piuttosto un orientamento verso una procedura unica per gli uni e gli altri, descritta dall’art. 228¹²⁹ (ora art. 217 TFUE).

Le disposizioni di Maastricht in materia infatti rispondevano anche all’esigenza di rimediare “l’insufficienza di coordinamento” tra le politiche di cooperazione e le altre politiche comunitarie, che la stessa Commissione nel valutare la politica di sviluppo aveva evidenziato¹³⁰.

Sempre con lo scopo di porre fine a tale “insufficienza” viene stabilito nell’art. 130 X la necessità che la “Comunità e gli Stati membri

¹²⁹ P.DIFRANCO, *Il rispetto dei diritti dell’uomo e le “condizionalità” democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, p.555

¹³⁰ *La politica di cooperazione allo sviluppo all’orizzonte 2000*, (Le relazioni della Comunità con i Paesi in via di sviluppo nella prospettiva dell’unione politica), *Le conseguenze del Trattato di Maastricht*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 15 maggio 1992.

coordinino le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e concertino i programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali ed in occasione delle conferenze internazionali”. La necessità che ci sia un *modus operandi* condiviso in materia è quindi avvertita come necessaria perché le azioni realizzate siano efficaci ed inoltre per essere incisivi anche nel contesto internazionale.

Sempre per quanto riguarda il rapporto tra le politiche degli Stati membri e quelle comunitarie in questo ambito, un aspetto molto importante evidenziato nella prima delle norme del titolo XVII è che la competenza comunitaria in materia è concorrente con quella degli Stati membri. In realtà la formulazione dell’art. 130 U sembra più limitativa e descrive infatti la politica allo sviluppo comunitaria come un’azione che “integra” le politiche svolte nel settore dagli Stati membri. Nonostante però questa apparente “sussidiarietà” o subordinazione, determinata dalla cautela dei termini usati, l’autonomia e l’ampiezza dell’attività comunitaria in materia dimostrano che in concreto si tratti di competenza concorrente¹³¹. A sostegno di ciò depone la sentenza della Corte del 1996, nella sentenza *Portogallo c. Consiglio*¹³² in cui si afferma che la Comunità può stipulare in materia di cooperazione allo sviluppo accordi, senza che vi partecipino gli Stati membri.

La sentenza in questione è di fondamentale importanza per più di un motivo. La decisione relativa alle basi giuridiche dell’accordo di cooperazione concluso tra la Comunità e l’India il 18 luglio 1994, è la prima decisione della Corte in materia di cooperazione allo sviluppo, successiva all’entrata in vigore del Trattato di Maastricht e quindi la Corte è chiamata a pronunciarsi anche sulle nuove disposizioni introdotte

¹³¹ P.A.PILLITTU, *op. cit.*, p.105.

¹³² Sentenza 3 dicembre 1996 nella causa C-268/94, in *Racc.*, 1996, p. I-6220

dallo stesso. A ciò si aggiunge che l'accordo con l'India rappresenta l'esempio tipico del nuovo tipo di accordi in cui il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce l'elemento essenziale.

Il Portogallo richiedeva l'annullamento dell'accordo, mettendo in discussione la legittimità delle basi giuridiche su cui il Consiglio aveva deciso di fondarlo, e ritenendo che per alcuni disposizioni dello stesso, come per esempio quelle relative ai diritti umani, fosse più idonee l'utilizzo dell'art. 235. Il Consiglio per fondare la sua decisione relativa alla conclusione dell'Accordo di cooperazione tra CE e India, aveva utilizzato l'art. 113¹³³, in quanto in questo, seppur l'obiettivo principale fosse la cooperazione, erano contenuti anche aspetti di politica commerciale e l'art. 130 Y. Inoltre nella motivazione della sua decisione precisava che tali basi giuridiche operavano in collegamento con l'articolo 228 n. 2 prima frase¹³⁴ e n. 3 primo comma¹³⁵.

Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, la Corte affermò in accordo con il Consiglio che l'art. 130 Y fosse una base giuridica sufficiente per fondare le disposizioni dell'accordo che riguardavano

¹³³ Art. 113 TUE è l'articolo che regola la politica commerciale comune. Il ricorrente riteneva costituisse una base giuridica esclusivamente circoscritta alle azioni della Comunità da essa previste, e che non potesse valere per ogni tipi di azioni comunitarie ricadenti nella condotta dei rapporti commerciali internazionali e nemmeno idoneo per adottare nel piano esterno, misure che in materia interna competono agli Stati o richiedono il ricorso all'art. 235. La Corte invece, con una decisione simile a quella della sentenza del 26 marzo 1987 (causa 45/86)¹³³, da noi già menzionata, e in conformità con quanto sostenuto dal Consiglio, ritiene che la disposizione sia un fondamento giuridico idoneo anche per le disposizioni dell'accordo che hanno carattere accessorio rispetto alle altre.

¹³⁴ Art. 228 n.2: *“Fatte salve le competenze riconosciute alla Commissione in questo settore, gli accordi sono conclusi dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione”*

¹³⁵ Art. 228 n.3: *“Il Consiglio conclude gli accordi previa consultazione del Parlamento europeo, salvo per gli accordi di cui all'articolo 113, paragrafo 3, inclusi i casi in cui l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta sul piano interno la procedura di cui all'articolo 189 B o quella di cui all'articolo 189 C. Il Parlamento europeo formula il suo parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine il Consiglio può deliberare”*.

materie specifiche della cooperazione, e specificò che la partecipazione degli Stati membri alla conclusione dell'accordo non era necessaria¹³⁶.

A livello generale, ciò che risulta particolarmente importante nella sentenza è che venga ribadito che, seppur possa essere utile il ricorso all'art. 113 per le disposizioni rientranti prettamente nella politica commerciale, le disposizioni del titolo XVII hanno dato vita ad una politica autonoma della Comunità rispetto a quella; la politica di cooperazione infatti si è ormai dotata di strumenti ed obiettivi, e le norme predisposte dal Trattato possono quindi considerarsi basi giuridiche idonee per gli accordi di cooperazione e non proclamazioni di meri obiettivi, come sostenuto dal ricorrente. Nella sentenza viene effettuata un'attenta analisi delle norme in questione : l'art. 130 X in materia di coordinamento delle politiche della Comunità e degli Stati membri, l'art. 130 W con l'attribuzione al Consiglio del compito di adottare le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi indicati nell'art. 130 U, l'art. 130 Y sulla conclusione degli accordi di cooperazione; tali disposizioni, che devono essere tutte coordinate tra loro, prevedono un potere delle Comunità autonomo in questo senso, seppur d'integrazione rispetto agli Stati.

Per quanto riguarda l'aspetto del rapporto tra sviluppo e diritti fondamentali, veniva riconosciuto dalla Corte che sull'art. 130 Y potesse

¹³⁶ Quanto alle clausole in materie specifiche della cooperazione allo sviluppo, esse devono ritenersi fondate sull'art. 130 Y senza che occorra avvalersi di altre basi giuridiche e neppure della partecipazione degli Stati membri alla conclusione dell'accordo, purché l'accordo abbia come scopo fondamentale il perseguimento degli obiettivi di cui l'art. 130 U e a condizione che le clausole concernenti le materie specifiche non comportino obblighi di tale portata da costituire in realtà scopi distinti da quelli di cooperazione allo sviluppo. Quindi secondo la Corte, l'art. 130 Y poteva essere considerato una base giuridica sufficiente per inserire nell'accordo clausole relative al settore dell'energia, del turismo e della cultura, della lotta alla droga, della protezione della proprietà intellettuale, se contribuivano al raggiungimento degli obiettivi proclamati dall'art. 130 U. Vedi Sent. Cit., in particolare i punti da 34 a 49 della motivazione.

anche fondarsi il riconoscimento del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici contenuti nell'art.1 dell'accordo¹³⁷. La "clausola fondamento" introdotta in tale disposizione non necessitava del ricorso all' art. 235, relativo ai poteri non attribuiti, perché rappresentava una vera e propria proiezione dell'obiettivo generale della politica di cooperazione allo sviluppo, sancito dall'art. 130 U al par. 3, in cui viene espressamente prevista la promozione di tali principi.

L'"artificioso ricorso" all'art. 235 avrebbe potuto condurre al paradossale e rischioso risultato che le azioni con finalità stabilite dall'art. 130 U avessero base giuridica nell'art. 235, operando quindi una distinzione tra gli obiettivi dell'azione della Comunità contenuti nell'art. 130 U e gli strumenti indicati negli art. 130 Y e W, dello stesso titolo XVII. Il Consiglio aveva addirittura sostenuto, appoggiato da governo danese e Commissione, che poiché la clausola poteva considerarsi una diretta conseguenza dell'obbligo stabilito nell'art. 130 U, l'introduzione di essa era necessaria, in considerazione del fatto che tale obbligo fosse fondamentale per la cooperazione allo sviluppo¹³⁸.

La Corte infine riconobbe che la clausola può essere considerata "un elemento importante per esercitare il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo". Infatti poiché nell'accordo CE-India, la clausola

¹³⁷ Il Portogallo sosteneva al riguardo che il fondamento giuridico idoneo per l'art. 1 fosse l'art. 235, sia perché seppur la Comunità avesse riconosciuto un ruolo centrale al rispetto dei diritti umani, ciò non significa possa adottare misure interne ed esterne al riguardo, sia soprattutto perché l' art. 130 U par. 2, conterrebbe un mero richiamo ad un obiettivo generale, senza una portata giuridica tale da legittimare l'adozione di clausole simili. Per cui la materia dovrebbe essere regolata secondo accordi conclusi sulla base delle rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri.

¹³⁸ A ciò si aggiunge la tesi dell'avvocato generale La Pergola, che portando alle estreme conseguenze queste argomentazioni, sostenne che la mancata presenza della "clausola democratica" nelle convenzioni di cooperazione, potesse addirittura rendere l'azione della CE in materia non legittima, mancando l'osservata dell'obiettivo generale che informa tale politica.

elemento essenziale non è accompagnata da una clausola di inadempienza, le eventuali misure ritorsive dovevano trovare la loro legittimazione nel diritto internazionale, come specificheremo a breve.

Da questa ultima osservazione è possibile comprendere come la sentenza in questione sia un punto di riferimento importante per gli accordi di “terza generazione” che analizzeremo nel prossimo paragrafo. In essa si arrivò a sostenere perfino la necessità dell’introduzione di clausole democratiche negli accordi di cooperazione allo sviluppo, per conformità con quanto stabilito dal titolo XVII del Trattato di Maastricht.

E’ evidente quindi che l’innovazione introdotta nel Trattato, con l’istituzionalizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo e del legame tra l’azione compiuta in questo campo e quella di promozione dei diritti umani, rappresenta una tappa fondamentale non solo in quanto sintomatica di un processo giunto a maturazione, ma anche perché in grado di suggerire possibilità di ulteriori sviluppi in materia. In questo senso le linee direttrici indicate a più riprese da Commissione, da Consiglio della Comunità, o anche dai Vertici testimoniano una volontà di affermare in maniera sempre più incisiva, e al di là di possibili tendenze relativistiche, l’esistenza di questo nesso tra cooperazione allo sviluppo e rispetto dei principi dell’uomo e dei diritti umani. Anche il Parlamento europeo si mosse in questa direzione, come testimoniato dall’adozione di una Risoluzione in cui veniva fatto un bilancio della situazione relativa ai diritti umani per gli anni 1991-1992.¹³⁹ Il documento dedica uno spazio importante al rapporto tra politica comunitaria nei confronti degli Stati terzi, tutela dei diritti umani e principio di condizionalità. Il Parlamento sottolinea esplicitamente

¹³⁹ Risoluzione A3-0056/93 sui “diritti dell’uomo nel mondo e sulla politica comunitaria dei diritti umani per gli anni 1991-1992” del 13 marzo 1993.

l'importanza delle clausole standard relative al rispetto dei diritti umani che devono essere incorporate in tutti i futuri accordi di cooperazione con gli stati terzi e non introdotte nel Preambolo ma nella parte dispositiva degli stessi, così da costituire una "base giuridica solida e vincolante per un'azione reciproca". Viene avanzata anche l'ipotesi che i diritti umani rappresentino sempre una parte esplicita del mandato dato dal Consiglio alla Commissione per negoziare con i Paesi terzi, e per di più che si predisponga negli accordi un meccanismo che possa divenire operativo in caso di violazione dei diritti umani¹⁴⁰.

Al di là dei singoli documenti che potrebbero essere richiamati in materia, esula dalla trattazione qui proposta un'analisi approfondita dei numerosi testi sull'argomento, ciò che ho voluto sottolineare in questo paragrafo è come negli anni '90 a livello anche "istituzionale" ci si allinei con quanto realizzati fino a questo momento a livello convenzionale; d'ora in poi le posizioni assunte dalle istituzioni comunitarie mostreranno infatti la volontà di guidare in maniera più sistematica la stessa prassi convenzionale e si creerà una sorta di dialettica tra i due livelli.

8. I diversi tipi di clausole di "condizionalità".

Negli anni '90 iniziò quindi ufficialmente la fase delle relazioni esterne comunitarie, caratterizzata dagli "accordi di terza generazione", che privilegiavano cioè la promozione e la tutela dei diritti umani. Per

¹⁴⁰ Ciò è ribadito dalla stessa Commissione¹⁴⁰ che, considerando gli strumenti di promozione dei diritti umani, ravvisa la necessità che la clausola sui diritti umani diventi un elemento essenziale degli accordi e uno strumento che renda possibili azioni efficaci in caso di non rispetto dei diritti umani, nell'ottica di una politica attiva della Comunità per promuoverli (Commissione delle Comunità europee, *Relazione delle azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione (per il 1994)*, Doc. COM (95) 191 def. , Bruxelles, 12 luglio 1995

raggiungere tali obiettivi non solo vennero introdotte “clausole democratiche” ma si cercò di sviluppare e introdurre negli accordi di cooperazione forme delle stesse che garantissero il loro rispetto nel modo più efficace.

La prima forma di clausola di condizionalità è stata già osservata, è infatti quella contenuta nell’art. 5 della IV Convenzione di Lomé, la cosiddetta “clausola fondamento”. Poiché vi erano incertezze sulla possibilità di ricorrere a tale clausole in caso di violazione dei diritti umani e dei principi democratici, per sanzionare chiaramente l’inadempimento o per sospendere o denunciare l’accordo, a partire dal 1992 venne promossa una prassi che desse meno adito a dubbi. Venne introdotta negli accordi di associazione e cooperazione la clausola “elemento essenziale”, formulata per la prima volta negli accordi con il Brasile, i Paesi del Patto andino, con gli Stati baltici e l’Albania.

Secondo la formula di tale clausola il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell’uomo, che ispira le politiche interne ed internazionali dell’Unione e del Paese terzo, rappresenta l’elemento essenziale dell’accordo. In genere la clausola è collocata in una posizione di spicco tra i principi generali dell’accordo; inoltre nel Preambolo si fa un riferimento più generico a tali valori e agli strumenti regionali ed universali che li promuovono¹⁴¹. La Commissione¹⁴² sottolinea che tale clausola rappresenta un’importante innovazione perché permette chiaramente sia di ricorrere a misure “restrittive” proporzionate alla

¹⁴¹ Chiaramente poi in ogni accordo è caratterizzato da proprie peculiarità. Negli accordi con i Paesi dell’ Europa Centrale e Orientale, dove la clausola fu introdotta frequentemente, il testo si arricchisce di riferimenti all’ Atto finale di Helsinki e alla Carta di Parigi per una nuova Europa, principali documenti in cui era stata proclamata la volontà di creare nei PECO una società pluralistica, fondata sullo stato di diritti, rispetto dei diritti umani e principi democratici.

¹⁴² Comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell’uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi Terzi, COM (95) 217 del 23 giugno 1995, in *Boll.*, 1-1995.

gravita del caso¹⁴³, che di adottare reazioni estreme come l'estinzione o la sospensione dell'accordo. La differenza principale tra la "clausola fondamento" e la "clausola elemento essenziale" è che quest'ultima esplicitando in modo chiaro che il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, non è solo "base" dell'accordo, ma ne è appunto un "elemento essenziale", rende più semplice la possibilità di sanzionare eventuali inadempimenti dell'accordo, senza costringere le parti ad una difficile attività di interpretazione. Infatti con tale formulazione l'intervento limitativo dell'esecuzione dell'accordo della Comunità trova fondamento certo, non più solo possibile come osservato in caso di violazione della "clausole fondamento", sulle norme internazionali di inadempimento dei trattati. La disciplina che viene in rilievo è quella prevista sempre dall'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, secondo il quale la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato costituisce una violazione sostanziale, che autorizza a porre fine all'accordo e a sospendere totalmente o parzialmente la sua applicazione¹⁴⁴. La presenza di un tipo di clausole di questo tipo nel testo dell'accordo legittima quindi la Comunità ad invocare in caso di un'interruzione grave del processo democratico, la sospensione degli aiuti da essa previsti, fino ad arrivare ad una possibile denuncia dell'accordo di cooperazione o associazione.

¹⁴³ La Commissione sottolinea come le misure debbano essere fondate su criteri oggettivi ed equi in modo tale da essere adeguate ad ogni caso concreto e da permettere di mantenere il dialogo politico con i Paesi che commettono le violazioni; è evidente il richiamo dei principi sulla condizionalità già individuati dalla Risoluzione del Consiglio del 1991 cit.

¹⁴⁴ La stessa Corte di giustizia nella Sentenza Portogallo c. Consiglio cit., aveva riconosciuto che la clausola elemento essenziale conferisce "il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo".

A livello operativo il principio dell'*exceptio inadimpleti contractus* viene applicato secondo la procedura stabilita nell'art. 65 della Convenzione di Vienna. In questo viene stabilito un termine di almeno tre mesi tra la notifica e l'estinzione o sospensione, tranne che in situazioni di specifica urgenza e un termine supplementare nel caso si cerchi una soluzione amichevole.

L'introduzione di una clausola di questo tipo ha avuto senza dubbio il merito di affermare la condizionalità democratica come indiscusso elemento basilare e condiviso nei rapporti convenzionali con i Paesi terzi, dando maggiore certezza a possibili misure di tutele e garanzia del rispetto degli elementi essenziali, senza bisogno di cercare altre fonti di legittimazione, rinvenute nel diritto internazionale generale.

L'importante evoluzione ulteriore nell'azione della Comunità si avrà però con la previsione a livello convenzionale dell'adozione di misure restrittive e di modalità di applicazione di esse, nei casi di violazione.

Per rendere maggiormente operativa la clausola "elemento essenziale" introdotta negli accordi di cooperazione tra la Comunità e i PECO, il Consiglio "Affari generali" nella dichiarazione del 11 maggio 1992¹⁴⁵, delinea le linee direttrici per i futuri accordi, in cui verranno appunto previste misure per reagire all'inadempimento.

Nella Dichiarazione si invita infatti la Commissione ad inserire negli accordi da concludere "un dispositivo appropriato e operativo in caso di urgenza, comprese disposizioni relative alla non esecuzione degli obblighi". In applicazione di tale dichiarazione viene così previsto l'inserimento di una "clausola complementare" che permetta di reagire

¹⁴⁵ Decisione del Consiglio "Affari generali" dell' 11 maggio 1992, che autorizza la Commissione ad aprire negoziati per la conclusione di accordi europeo di associazione con Bulgari e Romania. *Boll. CE*, n. 5/1992, p.82

all'inadempimento dell'accordo a prescindere dalle regole generali previste dall'art. 65 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In questo modo infatti la base giuridica di eventuali misure restrittive adottate è rappresentata da una disposizione contenuta nello stesso accordo. La clausola complementare può essere di due tipi differenti: una "di sospensione esplicita" e una "generale di inadempienza".

La prima, definita anche "clausola baltica" in quanto introdotta per le prime volte negli accordi con Paesi baltici¹⁴⁶, è così formulata "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".

La clausola "generale di inadempienza", nota anche come "clausola bulgara" in quanto comparsa per la prima volta nell'accordo con la Bulgaria¹⁴⁷, invece prevede una procedura di consultazioni preliminari per permettere alle parti di trovare una soluzione accettabile, solo in caso di insuccesso, è prevista l'adozione di misure appropriate, sempre privilegiando quelle meno dannose per il funzionamento dell'accordo; infine solo per casi estremamente urgenti è prevista la sospensione dell'accordo, che quindi è inserita tra le "misure appropriate", ma è intesa come *extrema ratio*¹⁴⁸. E' quindi evidente che mentre il primo tipo di clausola è più rigoroso e non prevede consultazioni ma la sospensione

¹⁴⁶ Accordi conclusi dalla CE nel 1992 con i Paesi Baltici e l'Albania, rispettivamente in *GUCE* L 403 del 31 dicembre 1992, pp.2, 11, 20 e *GUCE* L 343 del 25 novembre 1992, p.2

¹⁴⁷ Accordo Europeo di associazione con la Bulgaria, in *GUCE* L 358 del 31 dicembre 1994

¹⁴⁸ Art. 118 dell' Accordo europeo di associazione con la Bulgaria: "*Qualora una delle parti ritenga che l'altra Parte non abbia ottemperato a un obbligo previsto dal presente accordo, essa può adottare misure appropriate. Prima di procedere, fatta eccezione per i casi particolarmente urgenti, essa fornisce al Consiglio di associazione tutte le informazioni pertinenti necessarie per un esauriente esame della situazione ai fini della ricerca di una soluzione accettabile per le Parti. Nella scelta delle misure si privilegiano quelle meno lesive per il funzionamento del presente accordo. Le misure decise sono comunicate senza indugio al Consiglio di associazione e, qualora l'altra parte ne faccia richiesta, sono oggetto di consultazioni in seno al Consiglio di associazione.*"

immediata, la clausola bulgara risulta invece più elastica e più adatta alla concreta adozione di misure proporzionate e adeguate al tipo di violazione.

E' interessante notare che anche in atti normativi unilaterali della Comunità vengono introdotte disposizioni simili nei contenuti alle specifiche clausole di condizionalità democratica, inserite negli accordi. Ne è un esempio il reg. (CEE) N. 443/92 DEL Consiglio, del 25 febbraio 1992¹⁴⁹, "riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi" (PSV-ALA). Nell'art. 1 del testo viene infatti sottolineata la necessità di attribuire "importanza fondamentale alla promozione dei diritti dell'uomo, al sostegno dei processi di democratizzazione ad una gestione pubblica corretta, efficiente ed equa", grazie ad un sempre più intenso dialogo sulle questioni politiche e sociali; nell'art. 2, al 2° comma inoltre la Comunità si impegna a sostenere maggiormente i Paesi che promuovano iniziative per il rispetto dei diritti fondamentali, e nel 3° comma viene previsto anche che "in caso di violazioni fondamentali e persistenti dei diritti dell'uomo la Comunità potrebbe modificare, anzi sospendere, l'attuazione della cooperazione con gli Stati interessati, limitando la cooperazione unicamente alle azioni che vanno a diretto vantaggio delle fasce bisognose della popolazione".

¹⁴⁹ GUCE L 52 del 27 febbraio 1992, p. 1 ss.

9. Il “modello comune” di clausola di condizionalità e il sistema della IV Convenzione di Lomé dopo la Revisione delle Mauritius.

Sulla base dei vari elementi forniti dalla prassi degli accordi conclusi con gli Stati terzi, la Commissione ha ritenuto necessario elaborare un modello comune di clausole di condizionalità e un meccanismo standard di non esecuzione dell'accordo¹⁵⁰. Nell'importante comunicazione 216 della Commissione del 23 maggio 1995 “Sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi” la Commissione, partendo dall'osservazione della significativa prassi comunitaria dell'introduzione di clausole di condizionalità negli accordi con i Paesi terzi e sottolineandone l'importanza per la promozione del rispetto dei diritti fondamentali, predispone uno schema da inserire sistematicamente negli accordi successivi, con l'obiettivo di migliorare efficacia, coerenza, trasparenza ed imparzialità dell'approccio comunitario in materia¹⁵¹.

Lo schema presentato è caratterizzato da alcuni elementi essenziali. Prima di tutto nel testo dell'accordo, in particolare nel Preambolo, è previsto il riferimento al rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici e a strumenti universali e regionali comuni alle parti, oltre che la possibilità di far riferimento ai principi del buon governo, dello Stato di diritto, così come alla Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo di Vienna del 1993. Viene poi prevista l'inclusione di un articolo X, da introdurre tra i primi articoli, inseriti nella sessione “principi generali”, in cui sarà formulata la clausola “elemento essenziale”, da adattare a

¹⁵⁰ Comunicazione della Commissione del 23 maggio 1995 “Sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi”, COM (95) 216, p. 15

¹⁵¹ COM (95) 216, Allegato 1, “Testo standard delle clausole relative ai diritti dell'uomo e delle dichiarazioni interpretative pertinenti”, pp. 15-16

secondo dei singoli casi (per esempio in base all'appartenenza all'OCSE o alla necessità di inserire un riferimento ai principi dell'economia di mercato). Inoltre è predisposto che l'articolo X sia accompagnato dall'articolo Y, in cui formulare la clausola "generale di inadempienza", preferita a quella "baltica" perché più elastica, indirizzata alla conservazione del dialogo; questa quindi viene generalizzata per evitare discriminazioni tra i vari paesi con cui si stringono accordi¹⁵².

Il modello proposto prevede anche che il testo dell'accordo si doti di elementi accessori, come dichiarazioni interpretative, che verranno allegate con l'obiettivo di essere utili elementi complementari delle clausole predisposte, in modo da ampliarne il margine di flessibilità. Due possono essere i tipi di tali dichiarazioni. Il primo è di carattere generale, e può essere costituito da una dichiarazione unilaterale CE o da una comune. In entrambi i casi, l'obiettivo è di motivare l'inserimento nell'accordo del riferimento al rispetto dei diritti umani e alle situazioni specifiche di emergenza. La dichiarazione unilaterale CE fonderà il riferimento su atti comunitari emanati in materia o su altri accordi stipulati dalla Comunità. La dichiarazione comune invece dovrà fare riferimento alla politica perseguita da ciascuna delle parti in materia, e alla fedeltà ai relativi strumenti internazionali da entrambe sottoscritti¹⁵³.

Un secondo tipo di dichiarazioni interpretative, sono quelle relative alla "clausola generale di inadempienza", anche queste caratterizzate da due possibili forme di dichiarazione. Una individua le "situazioni specifiche di emergenza" i casi menzionati nella formulazione "bulgara", che per la loro urgenza prescindono da un esame approfondito della situazione per

¹⁵² Per il tenore della "clausola elemento essenziale" e di quella "di inadempienza", COM (95) 216, PP.12-13

¹⁵³ P.A. PILLITTU, *op. cit.*, p. 81.

dall'adozione di misure adeguate perché richiedono una soluzione immediata¹⁵⁴; la seconda mira a definire il concetto di “misure adeguate” in caso di violazione della “clausola elemento essenziale”, che comunque devono essere misure conformi al diritto internazionali, secondo quanto precisato dalla Commissione.

La cosa più rilevante delle dichiarazioni interpretative, è che queste in pratica mirano ad impedire che l'Unione agisca in maniera unilaterale, diminuendo in qualche modo la portata della “clausola elemento essenziale, spesso male accolta dal partner dell'accordo, rendendola più flessibile.

La Commissione inoltre arriva perfino ad elencare le misure adeguate, seppur l'indicazione delle stesse sia sommaria ed esemplificativa. Sono nove le misure menzionate: la modifica del contenuto dei programmi di cooperazione o dei canali utilizzati; la riduzione dei programmi di cooperazione culturale, scientifica e tecnica; il rinvio della riunione di una commissione mista; la sospensione dei contratti bilaterali ad alto livello; il rinvio di nuovi progetti; il rifiuto di dare seguito ad iniziative della controparte; embarghi commerciali; la sospensione della vendita delle armi; l'interruzione della cooperazione militare; la sospensione della cooperazione. Nell'individuazione realizzata dalla Commissione sembrano in parte riprese le misure precisate dal Consiglio nella Risoluzione del 1991, ma soprattutto come in quel caso è visibile la volontà delle istituzioni comunitarie di creare una sorta di scala di gravità tra le diverse misure contemplate, in modo da comprendere con maggior chiarezza quali siano proporzionate in base ad ogni singolo caso. Sembra inoltre che le misure contemplate dalla Commissione

¹⁵⁴ Sono considerate “situazioni specifiche di emergenza” i casi di gravi violazioni dell'accordo ad opera di una delle due parti.

assumano anche diversa configurazione giuridica, dalla pressione politica a vere e proprie sanzioni.

Le disposizioni convenzionali che si sono avvicinate più compiutamente alle indicazioni elaborate dalla Commissione sono quelle introdotte nella IV Convenzione di Lomé con la revisione delle Mauritius del 1995, e quelle introdotte nel nuovo accordo di partenariato CE-ACP concluso a Cotonou nel 2000.

Nella Revisione firmata a Mauritius, il 4 novembre 1995 ed entrata in vigore il 1° giugno 1998, seppur applicata anticipatamente nella parte preponderante (comprese le due clausole di condizionalità) dal 1° gennaio 1996, si introduce appunto sia la “clausola elemento essenziale” (art. 5, par. 1), che la clausola “di inadempienza” (art. 366 *bis*).

In realtà già nel Preambolo è evidente la volontà di andare oltre l’originario testo della IV Convenzione di Lomé, in cui veniva solo enunciato il rispetto dei diritti dell’uomo; nel testo revisionato è infatti ribadita, nel quarto considerando, anche l’importanza dei principi di “democrazia” e “Stato di diritto”, ma soprattutto si afferma l’impegno affinché questi diventino “elemento fondamentale” della Convenzione. Nell’art. 5, par.1, 3° comma, viene introdotta la “clausola elemento essenziale”; l’articolo, come suggerito nella Comunicazione 216 della Commissione, è inserito nella parte iniziale dell’accordo, quella denominata “Disposizioni generali della cooperazione ACP-CE”. L’art. 5 nei primi commi riproduce la formula della originaria Lomé IV, secondo la quale la cooperazione persegue uno sviluppo incentrato sull’uomo, beneficiario e protagonista e che in quest’ottica cooperazione e sviluppo sono strettamente connessi al rispetto dei diritti fondamentali dell’uomo, dei principi democratici al buon governo e al consolidamento

dello Stato di diritto. Nel 3° comma invece si afferma che “il rispetto dei diritti dell’uomo, dei principi democratici, e dello Stato di diritto” devono considerarsi *elemento essenziale* della Convenzione, formulando in questo modo la clausola. E’interessante notare che il buon governo è considerato un obiettivo della cooperazione ma non un elemento essenziale, come sottolineato dalla stessa Commissione¹⁵⁵. Nella Comunicazione 146 al Consiglio e al Parlamento europeo, del 1998, intitolata “Democratizzazione, Stato di diritto, rispetto dei diritti dell’uomo e sana gestione degli affari pubblici: le sfide del partenariato tra Unione europea e Paesi ACP”, la Commissione perfeziona il processo di realizzazione della “dottrina” in materia di promozione dei diritti umani nei paesi in cui opera la politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria, iniziato con la Comunicazione e la conseguente Risoluzione del 1991, mettendo un ulteriore tassello al tentativo di generalizzare degli interventi della CE in materia. La Commissione si prefigge qui l’intento di specificare infatti quali sia la reale portata di concetti come “diritti umani”¹⁵⁶, “Stato di diritto”¹⁵⁷, “principi democratici”¹⁵⁸ e “buon governo”¹⁵⁹ contenuti nell’art. 5 della IV Convenzione di Lomé.

¹⁵⁵ COM (1998) 146 del 12 marzo 1998, p. 4.

¹⁵⁶ Per i diritti dell’uomo la Commissione ribadisce i classici caratteri dell’universalità, indivisibilità e interdipendenza.

¹⁵⁷ Lo Stato di diritto secondo la Commissione è rappresentato dalla supremazia del diritto rispetto al potere dello Stato, e dalla possibilità dei cittadini di difendere i propri diritti.

¹⁵⁸ Per principi democratici, si indicano secondo la Commissione i principi ispiratori di un sistema organizzato dallo Stato e di garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, riconosciuti a livello universale quando poi ciascuno Stato può elaborare un sistema proprio. I principi democratici per la Commissione sono caratterizzati comunque, a livello generale, dalle caratteristiche di legittimità, legalità e applicazione efficiente.

¹⁵⁹ Il buon governo è traducibile nella formula di “sana gestione degli affari pubblici, usata anche nel titolo della Comunicazione. Secondo la Commissione perché si possa affermare che esistano istituzioni competenti ed efficienti la gestione degli affari pubblici deve possedere quattro caratteristiche: l’equità e la supremazia del diritto, che grazie ad un sistema giudiziario indipendente, permettano a tutti i cittadini accesso minimo alle risorse e il diritto di agire contro le disuguaglianze; la capacità istituzionale di gestire le risorse in maniera efficace, nell’interesse generale; la trasparenza

La definizione del significato corretto da attribuire a questi principi è importante prima di tutto perché fino a quel momento essi erano stati enunciati come nozioni evidenti e di comune esperienza giudica, al di là del riferimento basilare ad essi fatto, a livello costituzionale, nell'art. 6 TUE. Inoltre la Comunicazione si pone come obiettivo quello di chiarire nei confronti dei *partners* ACP la reale portata degli elementi che vengono considerati essenziali per godere della cooperazione della CE, "guidandoli" nella loro interpretazione, quasi a fornire un ulteriore supporto al processo di democratizzazione richiesto per usufruire del sostegno economico. In quest'ottica si pone anche il piano d'azione indicato dalla Commissione per la promozione dei principi contenuti nell'art. 5 di Lomé IV. Esso si basa principalmente sull'utilizzo di tre strumenti: lo sviluppo del dialogo politico e del controllo in materia¹⁶⁰, il potenziamento di misure di sostegno¹⁶¹ e l'eventuale applicazione della clausola di inadempienza e di non esecuzione, quindi di misure appropriate in caso di violazione degli elementi essenziali. Viene quindi sottolineato che debba essere promosso un approccio positivo da parte della Comunità nel settore della cooperazione, anche per permettere ai Paesi beneficiari di essere in grado di rispettare gli elementi essenziali della stessa, ma inevitabilmente questo approccio va integrato con la

rispetto alla modalità di gestione e allocazione delle risorse e la partecipazione del cittadino al processo decisionale per la distribuzione delle stesse. In quest'ottica, combattere la corruzione, intesa come abuso di potere o irregolarità nel processo decisionale per fini differenti dagli interessi della collettività, è un priorità di un buon governo.

¹⁶⁰ Il dialogo politico secondo la Commissione va approfondito in maniera costante; utile a questo fine può essere l'analisi periodica dello stadio in cui si trova il processo di democratizzazione in un dato Paese, nonché l'esame, promosso dall'Unione, delle tematiche specifiche che riguardano i Paesi ACP, coinvolgendoli nel realizzare un'analisi interna delle principali problematiche esistenti.

¹⁶¹ Il potenziamento delle misure di sostegno si concretizza nel sostenere i Paesi ACP nella realizzazione di riforme istituzionali ed amministrative; nel sostegno al potere legislativo, all'attuazione di meccanismi adeguati di controllo e di verifica di bilancio, ai sistemi regionali di tutela dei diritti dell'uomo. E' necessario concentrarsi inoltre sull'educazione ai diritti dell'uomo e sul potenziamento della partecipazione della società civile al processo di democratizzazione.

possibilità di adottare misure restrittive qualora questi, nel caso specifico ACP quelli proclamati dall'art. 5 della Convenzione di Lomé, non vengano rispettati. Ciò è reso possibile grazie all'inserimento con la Revisione delle Mauritius dell'art. 366 bis, in cui è contenuta la clausola di inadempienza, strumentale appunto alla "clausola elemento essenziale". L'articolo 366 *bis* segue perfettamente lo standard indicato dalla Commissione con la Comunicazione 216/1995, prevedendo in progressione alcuni efficaci strumenti di garanzia; differentemente però da quanto indicato dalla Commissione, non è predisposto avvenga in seno al Consiglio di associazione lo scambio di consultazioni e informazioni tra le parti prima dell'adozione delle misure adeguate, bensì la CE e gli Stati interessati vengono identificati come i diretti protagonisti della procedura.

Il meccanismo formulato dall'art. 366 bis è basato sull'iniziale ricorso a consultazioni paritetiche, in modo da privilegiare il dialogo politico come strumento per porre termine alla violazione degli elementi essenziali della cooperazione. In caso di fallimento di tali consultazioni, di rifiuto da parte di una parte o di situazioni di particolare urgenza, è prevista dalla stessa clausola, l'adozione di misure "appropriate", conformi al diritto internazionale, misure che possono essere di diverso tipo a seconda del caso concreto. Questo il meccanismo generale previsto dall'articolo. Nello specifico il par. 1 dell'art. 366 bis precisa che le parti che possono attivare questo dispositivo di intervento sono la Comunità e gli Stati membri, e ciascuno degli Stati ACP; ciascuna delle parti così individuate può, qualora rilevi che un'altra abbia violato gli obblighi derivanti dai principi fondamentali proclamati nell'art. 5, "salvo casi particolarmente urgenti", avviare consultazioni per approfondire la situazione in questione e cercarne la soluzione. Viene precisato

nell'articolo che la Comunità sarà rappresentata nelle consultazioni dalla Presidenza, assistita dallo Stato che l'ha detenuta immediatamente prima e da quello che la eserciterà subito dopo e dalla Commissione. La parte ACP è rappresentata dallo Stato che esercita la copresidenza, assistito sempre dallo Stato che l'ha esercitata prima e la eserciterà dopo. Le consultazioni iniziano entro quindici giorni dall'invito e non si protraggono normalmente oltre i 30 giorni. Qualora in questa fase conciliativa non si trovi una soluzione si passa alla seguente fase; il par. 3 stabilisce infatti che conclusesi senza risultati le consultazioni, come in caso di rifiuti ad avviarle, o in situazioni di particolare urgenza, la parte che ha invocato l'inadempienza può ricorrere a misure appropriate. Per la qualificazione di quest'ultime il riferimento può essere considerata sempre l'indicazione della Commissione che, come menzionato, realizza un elenco sommario di misure che vanno da semplici forme di ritorsione a vere e proprie sanzioni. Il provvedimento con cui si dispongono queste misure deve essere previamente notificato e revocato quando non sussistano più le condizioni che ne hanno determinato l'adozione.

Seppur venga previsto il ricorso anche a misure gravi, senza previa consultazione, in casi particolarmente urgenti, dal testo dell'art. 366 bis, e della "Dichiarazione congiunta all'art. 366 bis", contenuta nell'Allegato LXXXIII dell'Atto finale¹⁶², è chiaro che venga in linea generale comunque prediletto lo spirito "conciliativo", che pervade tutto il meccanismo predisposto. Nella Dichiarazione interpretativa allegata viene infatti sottolineato come il ricorso a misure d'urgenza sia legittimo solo "in casi eccezionali di violazione particolarmente grave ed evidente che, a causa dei tempi necessari di reazione, rendono impossibile una

¹⁶² GUCEL 156 del 29 maggio 1998, pp. 55-56

consultazione preventiva”; a ciò si aggiunge che la parte che fa ricorso a tali misure deve consultare comunque l’altra tempestivamente “per analizzare la situazione nei dettagli e, se necessario, porvi rimedio”.

La prima applicazione dell’art. 5 revisionato si ebbe in Togo nel 1998, ma ben presto è divenuto sempre più lungo l’elenco delle situazioni di crisi che hanno necessitato l’apertura delle procedure di consultazioni, comprendendo Niger, Guinea Bissau, Comore, Haiti, Costa d’Avorio, Isole Figi e Zimbabwe. In alcuni casi, come nell’ultimo citato, nei confronti del regime dittatoriale e non rispettoso dei diritti umani instaurato da Mugabe, la procedura prevista dalla IV Convenzione di Lomé è stata affiancata da posizioni comuni della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune), secondo quanto previsto dall’art. 228A¹⁶³ TCE (ora art. 215 TFUE).

Seppur, come abbiamo visto, clausole di condizionalità erano state introdotte dagli anni’90 in diversi accordi di cooperazione, e la Revisione di Lomé è influenzata dalla precedente prassi della Comunità, l’importanza della Revisione risiede nella capacità di recepire l’esperienza acquisita in materia e tradurla in un meccanismo completo ed efficace, da utilizzare come modello; nel 2000, anno in cui la Convenzione di Lomé verrà poi sostituita con l’Accordo di partenariato di Cotonou, la Commissione stimava infatti che il sistema introdotto in Lomé IV fosse stato riprodotto negli accordi con più di 120 Paesi.

Oltre alla prassi convenzionale della Comunità il testo di Lomé rinnovato è avvalorato dalla capacità di “incarnare” perfettamente, come

¹⁶³ Secondo l’art. 228 A TCE il Consiglio può decidere a maggioranza qualificata di intraprendere misure urgenti “per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi”. La decisione di adottare sanzioni deve basarsi su una posizione comune: in questo modo di realizza il collegamento con la PESC. Cfr. Art 301 in F.POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione Europea*, Padova, 2004, pp. 1004-1006

abbiamo già sottolineato, le indicazioni espresse dalle istituzioni comunitarie in materia ma soprattutto l'importanza degli obiettivi politici, appena "costituzionalizzati" con Maastricht come obiettivi generali dell'attività della cooperazione allo sviluppo.

In quest'ottica la politica di condizionalità, caratterizzata da un approccio "positivo" e da uno "negativo" sempre più integrati tra loro e complementari, diviene strumento proprio dell'attività di cooperazione; questa inoltre non è solo necessaria per raggiungere l'aspirato sviluppo umano, ritenuto ormai il fine primario dell'attività di cooperazione a livello sia comunitaria che internazionale, ma è divenuta nel tempo un importante strumento per promuovere il consolidamento dei principi democratici e dei diritti umani anche nell'ambito delle relazioni con i Paesi terzi (art. 11 TUE, ora art. 24 TFUE), in quel processo di democratizzazione che vede l'Ue sempre più attiva sia all'interno che all'esterno del territorio comunitario.

In questo capitolo ho cercato di ripercorrere le tappe fondamentali della cooperazione allo sviluppo in ambito comunitario. L'argomento è chiaramente troppo vasto e complesso per essere affrontato, in questa sede, nella sua completezza. Seguendo il percorso iniziato nel primo capitolo, a livello internazionale, il fenomeno è stato osservato e descritto focalizzandosi sul legame tra cooperazione e sviluppo. In questo senso è stato necessario incentrare l'osservazione dell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo sull'analisi della politica di condizionalità. Nel prossimo capitolo, sempre concentrandoci sulle relazioni tra Unione e Paesi ACP, e in particolare sull'Accordo di Partenariato ACP-CE di Cotonou, tratteremo i cambiamenti più recenti vissuti dalla cooperazione allo sviluppo. Osserveremo quindi come essa

si stia dirigendo verso il consolidamento del dialogo politico tra le parti coinvolte nell'attività di cooperazione, con l'obiettivo di trovare strumenti ancora più efficaci per garantire il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, ossia uno sviluppo umano, sostenibile e duraturo.

TERZO CAPITOLO

L'ACCORDO DI COTONOU E LA FASE ATTUALE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

L'Accordo di Cotonou, come già anticipato, rappresenta uno strumento utilissimo per analizzare le caratteristiche di questo nuovo momento della politica di cooperazione e per evidenziare i cambiamenti che si sono registrati rispetto al precedente.

Fino ad ora l'Unione Europea si era concentrata sulla classica concessione di aiuti ai Paesi in via di sviluppo, e inoltre, con l'emergere della nozione di "sviluppo umano" e con l'impegno assunto in campo di democratizzazione e tutela dei diritti umani, alla semplice erogazione di finanziamenti venne associata anche la promozione dei diritti fondamentali. Attraverso l'introduzione di clausole di condizionalità negli accordi con i PVS, infatti, si richiedeva il rispetto di diritti umani, principi democratici e Stato di diritto "in cambio" del sostegno ricevuto. Con l'Accordo di Cotonou si è registrato un ulteriore passo in avanti, rappresentato da un maggiore avvicinamento dell'Unione, donatrice dell'aiuto, ai Paesi in via di sviluppo, beneficiari. La nuova fase della cooperazione infatti, persegue sempre gli obiettivi dell'eliminazione della povertà e di uno sviluppo duraturo e incentrato sull'uomo, ma con strumenti nuovi che sradicano l'impostazione gerarchica per cui in un gradino superiore si collocano i Paesi che "offrono i mezzi per lo sviluppo" e in quello inferiore i Paesi più arretrati, che devono svilupparsi.

Al fine di garantire una maggiore partecipazione dei Paesi in via di sviluppo, è stata riconosciuta la possibilità per questi ultimi di interagire

con gli organi comunitari e gli Stati membri, in modo da partecipare alla determinazione di valori e principi comuni ed inoltre, sul piano operativo, si è fatto ricorso al modello della cooperazione decentrata, che prevede una partecipazione attiva della società civile all'implementazione dei programmi di cooperazione.

L'accordo di Cotonou, che disciplina attualmente le relazioni ACP-UE, verrà analizzato principalmente in quest'ottica, concentrandoci, tra le tante novità in esso introdotte, su quelle alla base del sistema di decentralizzazione dell'aiuto e di appropriazione delle politiche di sviluppo da parte dei beneficiari.

In linea con la più generale politica di sviluppo europea, ai singoli paesi ACP e ai gruppi regionali esistenti o in via di formazione è lasciata la piena facoltà decisionale riguardo al modello di sviluppo che ritengono più opportuno, nei limiti di una conduzione politica ritenuta accettabile dall'Europa. Anche nella valutazione di quest'ultima, seppur i comportamenti dei Paesi ACP debbano essere rispettosi degli elementi essenziali dell'Accordo, in virtù dell'introduzione di clausole di condizionalità, si riscontra una maggiore flessibilità. In un contesto di intenso dialogo politico infatti, laddove l'Unione dovesse rilevare trasgressioni sulla condotta politica richiesta, ai Paesi sono concesse maggiori possibilità di presentare informazioni e giustificazioni, per evidenziare eventuali difficoltà incontrate nel rispettare o mantenere determinati standard di democrazia.

1. I risultati di 25 anni di partenariato e la necessità di un cambiamento.

Per comprendere il cambiamento realizzato con l'Accordo di Cotonou è opportuno prendere le mosse dalle problematiche emerse nel periodo precedente.

Nel corso del tempo, come descritto finora, la cooperazione allo sviluppo e gli strumenti da essa utilizzati hanno registrato dei cambiamenti dovuti all'emergere di una nuova concezioni di sviluppo.

Alla fine degli anni '90, per comprendere quali fossero alle soglie del XXI secolo le modalità di intervento più appropriate a fronteggiare le nuove problematiche insorte, si aprì un importante dibattito su una possibile riforma nelle relazioni ACP-UE, che rappresentavano in qualche modo la cartina tornasole della cooperazione comunitaria e indicavano le linee guida da seguire anche in altre aree d'intervento. Il risultato di questa riflessione è stato il "Libro Verde sulle relazioni tra l'Unione Europea e i paesi ACP all'alba del XXI secolo"¹. Si tratta di un documento programmatico finalizzato ad un rinnovo efficace della cooperazione, che ha rappresentato il punto di partenza per un lungo ciclo di consultazioni, seguite da altrettanto lunghe negoziazioni fino alla firma dell'Accordo di Cotonou, il 23 giugno 2000.

Il primo importante fattore da prendere in considerazione, è la diminuzione dell'importanza attribuita ai Paesi ACP. A tal riguardo è

¹ Libro Verde sulle relazioni tra l'Unione Europea e i Paesi ACP all'alba del XXI secolo – Sfide e opzioni per un nuovo partenariato. COM (96) 570 del 20 novembre 1996. Il libro Verde è frequentemente utilizzato dalla Commissioni allo scopo di indicare e proporre i futuri indirizzi delle politiche comunitarie. Si tratta di uno strumento che, sia pure privo di una vera e propria efficacia normativa, risulta utile per la comunicazione sia tra le istituzioni comunitarie che con i cittadini. Le riflessioni compiute in un Libro Verde possono poi essere sintetizzate in un Libro Bianco, ossia una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici che costituisce lo strumento per la loro realizzazione. Queste proposte possono inoltre costituire l'oggetto di un programma d'azione dell'Unione in quella materia.

stato già rilevato che dopo gli anni '90 a beneficiare degli aiuti dell'UE vi furono anche i Paesi dell'ex blocco sovietico. Questo evento, come analizzato nel precedente capitolo, determinò un'accelerazione al processo di democratizzazione, ma soprattutto una consistente riduzione dei benefici fino al allora concessi ai Paesi ACP. Questi infatti non rappresentavano più il beneficiario privilegiato degli aiuti dell'Unione, ma furono soppiantati dal blocco orientale e in secondo luogo anche dai Paesi del bacino Mediterraneo, con cui si progettava la realizzazione di una zona di libero scambio per il 2010.

La riduzione dell'impegno comunitario in ambito di cooperazione allo sviluppo nei Paesi ACP, fu altresì determinata anche dalla cosiddetta "donor's fatigue"², ossia la sfiducia sull'efficacia degli interventi intrapresi fino a quel momento³, i quali non riuscirono a determinare una concreta integrazione economica dei Paesi ACP nel mercato mondiale.

A ciò si aggiungeva la sempre più grave situazione di miseria in cui si trovavano i Paesi parte della Convenzione di Lomé. Con l'impegno nella "lotta alla povertà nei Paesi in via di sviluppo", proclamato dallo stesso art. 130U TCE, non erano stati infatti raggiunti soddisfacenti risultati⁴; si può dire che solo quattro Stati, Costa d'Avorio, Giamaica, Mauritius e Zimbabwe, erano riusciti ad innescare un processo di crescita economica, favoriti dal trattamento preferenziale concesso dall'Europa.

² Letteralmente la "donor's fatigue" è la stanchezza del donatore. L'espressione non è impiegata solo con riferimento agli aiuti comunitari, ma anche con riguardo alla riduzione generale dei flussi di aiuti internazionali verso i PVS che si verificò negli anni '90.

³ E' comunque importante sottolineare che nonostante il fenomeno della "donor's fatigue" che coinvolse l'intera comunità internazionale in questi anni, l'UE rimase il maggiore donatore tra i Paesi DAC, versando il 53% del totale. (Fonte: www.oecd.org)

⁴ Alla bassa crescita in termini di Pil pro capite, soprattutto nell'Africa sub-sahariana, si aggiunse, peggiorando notevolmente la situazione, una veloce crescita demografica, limitata solo dal simultaneo aumento della diffusione dell'HIV.

Lo stesso Sistema Generalizzato delle preferenze non si rilevò uno strumento idoneo a porre rimedio alla situazioni dei Paesi ACP. Questo infatti non consentiva una diversificazione delle loro economie⁵ e piuttosto consolidava la dipendenza dall'esportazioni delle materie prime⁶. Mentre la presenza sul mercato europeo dei Paesi ACP si concentrava su soli 10 prodotti e sembrava essersi ridotta nel corso degli anni delle Convenzioni di Lomé⁷, Paesi come l'Asia avevano occupato grandi quote di questo mercato senza godere del trattamento favorevole tipico dei Paesi ACP.

A questo problematico quadro si aggiungeva la stessa mondializzazione del sistema commerciale internazionale, che pesava gravemente su una possibile ripresa economica dei Paesi ACP; questi a partire dalla fine degli anni '90 rischiarono sempre più di rimanere esclusi, emarginati dal processo di accelerazione delle comunicazioni e degli interscambi a livello globale.

La situazione non poteva che essere peggiorata dalle gravi carenze a livello interno: molti degli ACP, seppur ora fossero guidati e controllati nella realizzazione di riforme macroeconomiche dall'Unione e dalle altre istituzioni finanziarie internazionali, pagavano le pesanti conseguenze di cattive gestioni economiche del passato; queste avevano condotto all'accumularsi di ingenti debiti pubblici, a cui si aggiungevano una

⁵ La diversificazione economica è un fattore molto importante, soprattutto per le economie più deboli; un'economia varia e dinamica, basata su diverse produzioni e sulla capacità d'utilizzo di conversione delle tecnologie, significa maggiore competitività internazionale perché sarà in grado di adattarsi alle variazioni dei mercati.

⁶ Nonostante gli sforzi fatti dalla III e dalla IV Convenzione per promuovere la diversificazione dell'economia nei Paesi ACP, i principali prodotti che continuavano ad essere esportati erano petrolio, idrocarburi, diamanti, minerali e prodotti agricoli.

⁷ A partire dal 1985 la presenza dei Paesi ACP si era notevolmente ridotta nel mercato europeo e ben il 60% delle esportazioni totali si concentrava su 10 prodotti; il declino delle esportazioni verso l'Europa chiaramente riduceva con conseguenze gravi le entrate a disposizione di questi PVS.

(Fonte: Commissione europea, sul sito www.europa.eu.int/comm/development).

eccessiva regolamentazione dei mercati interni, freno per gli investimenti, protezionismi e malgoverno.

La situazione brevemente delineata non poteva che essere ulteriormente aggravata dai conflitti endemici che caratterizzavano soprattutto il continente africano. L'introduzione dell'art. 5 nella IV Convenzione di Lomé, rafforzato dalla Revisione delle Mauritius e la sua applicazione in determinati contesti di flagrante violazione dei diritti umani, aveva cominciato a dare i suoi frutti; nonostante ciò la difficoltà incontrata da molti Paesi nel consolidare il sistema democratico e lo Stato di diritto e le gravi conseguenze che questa determinava (come corruzione, crescente degrado ambientale, epidemie, catastrofi umanitarie, conflitti interni ed esterni, etc.) rendevano evidente la necessità che la cooperazione in questo ambito fosse rafforzata.

La gravità dei problemi africani non era la sola causa degli scarsi risultati raggiunti dalle Convenzioni, ma le stesse avevano diversi punti deboli. Le principali critiche mosse agli interventi comunitari erano: la mancanza di coordinamento tra i suoi progetti di sviluppo e quelli dei singoli Stati, la carente organizzazione degli strumenti finanziari previsti dalla Convenzione stessa, oltre al pericoloso ritardo circa l'attribuzione dei fondi, che spesso rischiava di pregiudicare il buon funzionamento degli interventi (soprattutto per quanto riguarda lo Stabex e il Sysmin). Va ricordato per prima cosa che gli interventi realizzati nel quadro della Convenzione convivevano e ancora oggi convivono, con quelli predisposti dai singoli Stati membri e spesso il livello comunitario e quello nazionale sono stati incapaci di organizzarsi per garantire l'efficacia delle rispettive azioni. Il Trattato di Maastricht aveva cercato di riordinare gli interventi in materia, e sottolineato la necessità di complementarità tra i progetti dell'Unione e quelli degli Stati membri

con gli obiettivi dello sviluppo economico e del rafforzamento dei diritti umani (art. 130U TCE). Nonostante, però, l'importante contributo del titolo XVII TCE nella definizione e nella strutturazione della politica di cooperazione allo sviluppo, gli strumenti utilizzati in questo ambito, politiche nazionali, azione intergovernativa portata avanti dal Consiglio e i principi comunitari espressi dalle posizioni assunte dalla Commissione, si sono a lungo dimostrati incapaci di cooperare, spesso producendo un'inutile duplicazione degli stessi programmi.

La gestione degli aiuti era inoltre peggiorata da una scarsa flessibilità degli strumenti finanziari previsti; meccanismi di allocazione dei fondi troppo lunghi e complessi avevano di frequente impedito di indirizzare i finanziamenti verso i territori di volta in volta più in difficoltà. L'identificazione dei progetti era stata molto spesso sommaria, irrealistica, scarsamente basata sulla consultazione dei diretti interessati.

Non va, infine, trascurata la collocazione geografica degli organismi permanenti che si occupavano della gestione della Convenzione, in particolar modo la Direzione Generale per lo Sviluppo e il Segretariato Generale UE-ACP, che, avendo sede a Bruxelles, erano fisicamente lontani dai paesi interessati, di conseguenza non riuscivano a garantire un efficace controllo sull'utilizzo dei fondi e sullo sviluppo dei progetti di sviluppo. Era criticata cioè l'assenza di un livello intermedio di gestione della cooperazione.

Infine per quanto riguarda il meccanismo di distribuzione dei fondi predisposto da Lomé, questo era criticato fortemente per essere troppo complesso e lento⁸, spesso soggetto ad ulteriori ritardi perché affidato a lunghe procedure di ratifica dei protocolli finanziari⁹.

⁸ La lunga procedura di erogazione dei finanziamenti iniziava con la Commissione che stanziava i fondi per i progetti di sviluppo pianificabili, senza includere in questi Stabex, Sysmin e aiuti per le

Le lacune evidenziate dalla Convenzione di Lomé resero necessario un ripensamento sugli strumenti da utilizzare per fronteggiare la situazione, e con il Libro Verde del 1996 venne fatta un'attenta analisi della situazione in cui si trovavano i Paesi ACP e delle crescenti difficoltà provenienti dall'esterno.

Il documento, ampio e ambizioso, si articolava in due parti: nella prima, "Un mondo in movimento", venivano analizzati lucidamente il ruolo dell'Unione nella politica di sviluppo e i punti di forza e debolezza del partenariato ormai prossimo a scadere, mentre la seconda, "Un programma per le relazioni ACP-UE nell'avvicinarsi del XXI secolo" conteneva un documento programmatico vero e proprio circa il futuro dell'associazione-partenariato¹⁰ ACP-UE.

Nel testo non vennero rinnegati i risultati ottenuti fino a quel momento dall'attività comunitaria grazie alle Convenzioni di Lomé, ma venne sottolineato come i cambiamenti verificatisi (la globalizzazione, l'interdipendenza, la veloce diffusione dell'innovazione tecnologica, la crescita demografica dei PVS, la fine della Guerra Fredda) avevano reso necessario rivedere le stesse regole del partenariato¹¹.

emergenze (che ovviamente non potevano essere preventivati). Ogni Paese quindi elaborava un piano nazionale che, per ricevere lo stanziamento predisposto, doveva esser sottoposto all'approvazione della Commissione.

⁹ Esempi di questo tipo di rallentamenti si ebbero con l'ottavo FES, che sebbene venne stanziato nel 1995, iniziò ad essere distribuito solo nel 1998, perché non aveva ricevuto tutte le ratifiche necessarie; allo stesso modo nel 1993 lo Stabex non produsse alcun trasferimento, in mancanza dell'accordo tra UE e ACP circa l'ammontare del trasferimento.

¹⁰ Il termine "partenariato" in riferimento alle relazioni ACP-UE verrà appunto introdotto con l'Accordo di Cotonou

¹¹ Tra le varie opzioni proposte, in ambito commerciale, su cui poter basare il nuovo partenariato vi era: 1. Il mantenimento dell'accordo globale, prevedendo modalità di applicazione diverse in funzione del livello di sviluppo dei paesi beneficiari; 2. la realizzazione di un accordo globale che comprenda impegno generali, integrato da accordi bilaterali negoziati con i singoli Paesi e i gruppi di Paesi; 3. la previsione di un accordo di cooperazione con i paesi meno sviluppati, che potrebbe essere aperto anche ai Paesi non facenti parte del gruppo ACP; 4. la possibilità di scomporre la Convenzione di Lomé in una serie di accordi regionali. in *Libro Verde* cit., p. 46 ss

Il testo, oltre ad occuparsi della futura configurazione degli accordi commerciali, affrontava le principali tematiche che sarebbero poi confluite nel nuovo Accordo, tra queste, il rafforzamento della cooperazione politica, la coordinazione delle politiche europee, lo sviluppo del settore privato e la promozione degli investimenti.

Ai fini della nostra ricerca è interessante notare come il documento mette in evidenza la necessità di perseguire il rafforzamento dei principi democratici, della tutela dei diritti umani, della pratiche del buon governo, dello sforzo verso lo sviluppo sostenibile, attraverso l'adozione di criteri non più omogenei ma che tengano conto delle singole necessità di ciascuno Stato. Emerge quindi la propensione ad adottare forme di cooperazione allo sviluppo differenziate che rispondano alle diverse esigenze dei partner, approccio che sarà particolarmente valorizzato nell'Accordo di Cotonou.

Nel Libro Verde vennero altresì riconosciuti i risultati raggiunti dalla politica di condizionalità, considerando esplicitamente l'importanza di introdurre clausole di condizionalità nelle disposizione per disciplinare le relazioni future tra UE e ACP, seppur non si voleva considerare il classico "meccanismo della condizionalità" come un punto di arrivo.

L'attenta analisi realizzata nel Libro Verde condizionò chiaramente le successive posizioni delle istituzioni comunitarie¹² sulle prospettive

¹² Oltre al documento della Commissione sopra analizzata, e al successivo mandato di negoziazione del Consiglio, anche il Parlamento Europeo, nel rapporto Martens, (Parlamento europeo, Relazione sul Libro Verde della Commissione, PE 223.237, del 22 settembre 1997) si era espresso circa le problematiche e le prospettive future delle relazioni ACP-UE. In questo emerge la volontà di sottolineare, che seppur fosse necessario un rinnovamento del partenariato, i risultati positivi con le Convenzioni di Lomé vi erano stati e che era necessario ripartire dagli aspetti già esistenti in queste, soprattutto per quanto riguardava gli aspetti politici e sociali, cercando di rafforzarli. Nonostante la riflessione del Parlamento fosse stata interessante, in linea con il Libro Verde e al tempo stesso meno negativa, rispetto a questa, circa le strutture create con Lomé, il Parlamento europeo con la sua posizione poteva esercitare solo una pressione politica sul mandato di negoziazione espresso dal Consiglio. E' bene ora ricordare che secondo l'articolo 130 W TCE (ora art. 209 TFUE) la procedura

future delle relazioni ACP-UE e gli stessi negoziati che avrebbero condotto alla firma dell'accordo di Cotonou. Nell'ottobre 1997 la Commissione ha pubblicato le linee guida per la conclusione del nuovo accordo¹³, che sarebbero state poi riprese dal mandato di negoziazione del Consiglio, in cui è stata espressa la posizione ufficiale europea.

Nella Comunicazione della Commissione vengono individuate 5 aree di intervento¹⁴ che appunto andranno a costituire, con una leggera modifica, i cinque punti fondamentali del mandato del Consiglio¹⁵, e cioè:

1. il rinforzo della dimensione politica;
2. la lotta alla povertà;
3. l'associazione dei nuovi attori del partenariato;
4. una maggiore apertura economica;
5. la revisione degli strumenti finanziari.

L'Unione si poneva come obiettivo la realizzazione di un partenariato di lunga durata, necessario per sviluppare relazioni politiche capaci di

di codecisione (art. 189 B, ora art. 294) è adottata per raggiungere gli obiettivi della Cooperazione allo sviluppo, ma con l'eccezione dei Paesi ACP. Questi infatti rientrano nella procedura prevista dall'art. 228 TCE (ora 218 TFUE) in cui si prevede che i negoziati siano condotti dalla Commissione su mandato del Consiglio e con l'assistenza di quest'ultimo che detiene anche la competenza circa la conclusione e la firma degli accordi. Il Parlamento europeo, seppur debba essere informato su qualsiasi decisione, deve esprimere il suo "parere conforme" solo alla fine del processo di negoziazione. Quindi non potendo proporre emendamenti, l'unica possibilità per il Parlamento europeo in caso di disaccordo circa qualche disposizione, è respingere in blocco l'intero accordo. Quest'ipotesi è chiaramente improbabile; la pressione politica del Parlamento può quindi considerarsi più efficace in sede dell'Assemblea Parlamentare comune con i Paesi ACP. In questa sede furono infatti incisive le idee presentate con il rapporto Martens.

¹³ Comunicazione della Commissione "Orientarsi per il negoziato di nuovi accordi di cooperazione con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)"; COM (97) 537 del 29 ottobre 1997. Sul rilievo di questo documento B.PETIT, *Les enjeux de la négociation post-Lomé*, in *Revue du Marche Commun Et De L'Union Européenne*, 1999, p.10-15.

¹⁴ Le 5 aree di intervento individuate nella Comunicazione della Commissione erano: 1. includere nella Convenzione una più forte dimensione politica; 2. fare della lotta alla povertà l'elemento centrale del nuovo partenariato; 3. rafforzare la cooperazione economica; 4. rivedere la cooperazione tecnica e finanziaria; 5. Preservare l'integrità del gruppo ACP e al tempo stesso introdurre una maggiore differenziazione regionale.

¹⁵ *Boll. UE*, N.6/1998, P.128

gestire ambiti ritenuti particolarmente sensibili e importanti da entrambe le parti. Tra questi vi erano, per l'Unione, il sostegno nella risoluzione dei conflitti, l'assistenza nello sviluppo istituzionale, la promozione della tutela dell'ambiente nelle attività atte ad incrementare il settore privato e commerciale, l'aumento della cooperazione sociale. Particolare rilievo fu dato alla necessità di differenziare i Paesi ACP in base al loro sviluppo, all'interno di un Accordo che comunque rimaneva globale. Inoltre veniva previsto l'inserimento del buon governo come quarto elemento essenziale dell'Accordo.

L'altro aspetto particolarmente innovativo della proposta, che verrà chiaramente recepito e ben strutturato con l'Accordo di Cotonou, consisteva nella volontà di aprire il partenariato a nuovi attori. Come già rilevato dal Libro Verde, si sentiva la necessità di rinnovare la cooperazione nei Paesi ACP, sviluppando un metodo di inclusione democratica dei soggetti toccati dalla cooperazione nel processo decisionale, per incentivare la partecipazione attiva allo sviluppo.

Oltre a questo orientamento verso la società civile, è importante sottolineare che nel documento della Commissione e nel mandato del Consiglio venga nuovamente evidenziata la necessità di approfondire la pratica della condizionalità degli aiuti; nella nuova Convenzione andava potenziato anche il profilo positivo della politica di condizionalità, per cui la distribuzione degli aiuti doveva essere realizzata in base al merito. Nell'ottica di una maggiore partecipazione dei beneficiari della cooperazione al processo di programmazione degli interventi, veniva anche sottolineato come fosse necessario che criteri condivisi e chiari attraverso cui subordinare l'aiuto fossero individuati insieme ai Paesi ACP.

Va sottolineato un importante aspetto che emerge sia nel documento della Commissione sia nel mandato del Consiglio, ossia la necessità di approfondire la pratica della condizionalità degli aiuti; che andava approfondita soprattutto sotto il profilo positivo della politica di condizionalità, in base alla quale la distribuzione degli aiuti doveva essere realizzata tenendo conto del merito. Al fine di garantire una maggiore partecipazione dei beneficiari della cooperazione al processo di programmazione degli interventi, veniva anche sottolineato come fosse necessario che la determinazione dei criteri cui subordinare gli aiuti venisse predisposta attraverso la concreta collaborazione dei Paesi ACP.

Oltre a questi aspetti più importanti per la nostra ricerca, nel mandato del Consiglio venivano poi trattati anche aspetti più prettamente commerciali e relativi alle possibili modalità di riduzione e coordinazione degli strumenti finanziari utilizzati dal futuro Accordo.

La posizione dei Paesi ACP in fase di negoziazione rispetto alle proposte avanzate dalla Comunità, fu più recettiva che propositiva. Rispetto agli anni '70 e '80, in cui i Paesi ACP potevano godere di una posizione forte poiché sostenuta a livello internazionale dalle rivendicazioni del Nuovo Ordine Mondiale, ora la situazione era totalmente cambiata, questi avevano perso il loro primato anche tra i Paesi in cui l'Unione concentrava la propria politica di cooperazione e così il loro potere contrattuale si era notevolmente ridotto. Nonostante ciò durante le lunghe negoziazioni si cercò comunque di trovare un punto d'incontro tra le parti, cercando di prendere in considerazione le principali proposte anche di quella più debole.

2. L'Accordo di Cotonou: le caratteristiche generali.

L'accordo di partenariato ACP-UE, meglio noto come Accordo di Cotonou, fu firmato il 23 giugno 2000, dopo una fase negoziale durata quasi due anni.

Per quanto riguarda la partecipazione all'Accordo è stato registrato un allargamento a sei Stati del Pacifico per arrivare quindi ad un numero di settantasette membri ACP; inoltre anche i Paesi europei sono aumentati ad un numero di 25 in seguito all'allargamento del 1° maggio 2004¹⁶. L'Accordo necessitava per entrare in vigore della ratifica dei due terzi dei Paesi ACP¹⁷ (52 su 77), raggiunta solo il 1° aprile 2003. Dal 2 agosto 2000 comunque questo ricevette un'applicazione provvisoria quasi integrale¹⁸.

Per il nuovo Accordo fu prevista una durata ventennale con la possibilità di revisioni quinquennali e con un Protocollo finanziario, anche questo, rinnovabile nel quinquennio. Altra novità rispetto alle precedenti Convenzioni è rappresentata dalla brevità del testo. Si compone, infatti, di soli cento articoli, un numero notevolmente inferiore rispetto ai 369 della Convenzione di Lomé, ma che non trascura nessuna delle questioni ritenute fondamentali¹⁹.

¹⁶ Ogni domanda di adesione presentata da uno Stato terzo con le stesse condizioni socio-economiche dei Paesi ACP deve essere approvata dal Consiglio dei Ministri, invece i Paesi che aderiscono all'Unione Europea divengono automaticamente parte della Convenzione grazie all'apposita clausola inserita nell'atto di adesione (art. 94 dell'Accordo di Cotonou)

¹⁷ Timor Est è stato l'ultimo paese a presentare la domanda di adesione al partenariato, acquistata l'indipendenza il 16 maggio 2002, e, approvata la domanda il 20 maggio 2003, è divenuto il 78 Paese parte di Cotonou.

¹⁸ Decisione 1/2000 del Consiglio dei Ministri ACP-UE del 27 luglio 2000, relativa alle misure transitorie applicabili dal 2 agosto 2000 fino all'entrata in vigore dell'Accordo di partenariato ACP-CE, in *GUCE* L 195 del 1° agosto 2000, p. 46 ss.,

¹⁹ Le parti hanno comunque aggiunto sei corposi allegati al testo dell'Accordo di Cotonou.

Questa scelta è riconducibile alla volontà di rendere questo strumento più semplice e flessibile rispetto ai precedenti, in grado di fornire le direttive generali per la gestione delle relazioni con i Paesi ACP e adattabile a future esigenze.

Inoltre, già dalla decisione di adottare una denominazione come “Accordo di partenariato”²⁰ è desumibile quale sia la caratteristica principale che distingue Cotonou dalle precedenti esperienze, vale a dire la realizzazione di un modello di cooperazione maggiormente paritario diretto a valorizzare la partecipazione dei singoli Stati ACP, attraverso il consolidamento del dialogo politico, per poi arrivare a coinvolgere attivamente anche le autorità locali, le parti economiche e gli organismi competenti, sia nella fase di preparazione sia in quella di attuazione degli interventi comunitari.

Si cercherà, come vedremo, di uscire dalla mera logica “donatore-ricettore”²¹, promuovendo quindi un metodo nuovo, efficace e coerente, con cui raggiungere gli obiettivi che in anni di cooperazione si erano dimostrati fondamentali e necessari, come il progresso sociale e culturale, da affiancare a quello economico²². Al momento dell’Accordo

²⁰ La denominazione ufficialmente adottata per questo tipo di accordi è accordi di partenariato e cooperazione; furono la tipologia di accordi stipulati per la prima volta dalla Comunità con gli Stati dell’ex Unione Sovietica. A differenza dei semplici accordi di cooperazione, il loro obiettivo è di disporre oltre al quadro generale dei rapporti economici anche l’istituzionalizzazione del dialogo politico e culturale; hanno una durata maggiore degli accordi classici di cooperazione, solitamente di 10 anni invece di 5 anni.

²¹ COM (97) 537 *cit.* p. 9.

²² A livello comunitario, in generale, la scelta del “partenariato” veniva ormai avvertita come la più appropriata per ristrutturare le basi delle relazioni con i Paesi terzi, soprattutto quelli più arretrati e con situazioni politiche instabili, in cui gli interventi dell’Unione si erano dimostrati fallimentari. Ciò è testimoniato anche dal processo di Barcellona, avviato con la Conferenza di Barcellona del 27-29 novembre 1995 (vedi cap. 2, par. 7, nota 99) che per rinnovare le relazioni con i Paesi del bacino del Mediterraneo, aveva promosso la creazione di un ampio partenariato euro-mediterraneo, basato su tre pilastri: il partenariato politico e di sicurezza (con l’obiettivo di creare uno spazio comune di pace e stabilità); il partenariato economico e finanziario (con lo scopo di instaurare una zona di prosperità

di Cotonou sono diventati maturi i tempi per dotare l'attività di cooperazione di basi politiche necessarie alla condivisione di valori comuni, indispensabile per raggiungere quello sviluppo umano e duraturo, cui da tempo si aspirava.

L'Unione, infatti, non dovendo più competere con le differenti ideologie di altri soggetti internazionali, era in grado di concentrarsi sul consolidamento, all'interno dei Paesi ACP, di un contesto istituzionale e politico analogo a quello dei Paesi membri. Un quadro di questo tipo non sarebbe stato invece perseguibile stabilmente quando in politica estera regnava la contrapposizione tra le ideologie dei due blocchi, che cercavano di includere nella propria sfera di influenza politico-militare i PVS, erogando aiuti "incondizionati"²³.

La struttura istituzionale prevista dall'Accordo rimane invariata rispetto al quadro delle precedenti Convenzioni di Lomé e rimangono le stesse le prerogative dei tre organi, ossia il Consiglio dei ministri, il Comitato degli ambasciatori e l'Assemblea parlamentare paritetica.

A livello esemplificativo si possono riassumere le principali novità introdotte in quattro grandi temi: la dimensione politica; la partecipazione di nuovi attori; la programmazione; il cambiamento del quadro commerciale.

condivisa); il partenariato sociale, culturale e umano (indirizzato allo sviluppo delle risorse umane, della comprensione tra culture e degli scambi tra società civili). E' interessante sottolineare che con questa svolta nelle relazioni euro-mediterranee, in precedenza meno capaci di accogliere le innovazioni rispetto a quelle con i Paesi ACP, si abbandona questa "arretratezza" e ritardo rispetto alle Convenzioni di Lomé; il processo di Barcellona, non solo si avvicinerà alla struttura delle relazioni ACP-UE introducendo la cooperazione multilaterale, ma anticiperà in quale modo una delle principali novità dell'Accordo di Cotonou, sottolineando l'importanza del dialogo politico tra le parti, in questo contesto rinnovato, per promuovere la condivisione di valori comuni, idee innovative e soluzioni cooperative ai problemi dell'area mediterranea.

²³ P.A.PILLITTU, *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione con gli Stati ACP*, Torino, 2003, p. 147-148.

La dimensione politica, seppur rappresenti una specifica sezione del testo nella quale viene introdotto l'importante strumento del dialogo politico, in realtà pervade tutto l'Accordo. Un contesto politico stabile e democratico viene riconosciuto come il solo contesto in cui lo sviluppo può concretamente essere promosso; questo però non può essere imposto, ma deve spontaneamente realizzarsi nelle singole realtà territoriali dei Paesi ACP.

Per questo si rende necessario un dialogo costante tra le parti per porre basi condivise in grado di rimuovere gli ostacoli al consolidamento della struttura democratica nei PVS. Per questo si rende necessario un dialogo costante tra le parti al fine di porre basi condivise che siano in grado di rimuovere gli ostacoli al consolidamento della struttura democratica nei PVS. Un tale strumento può permettere all'Unione di essere consapevole delle caratteristiche proprie dei beneficiari, in modo da consentirle di determinare gli interventi più efficaci negli specifici contesti, e agli Stati ACP di esserlo sui valori democratici, da decenni alla base delle società europee.

In questa ottica di valorizzazione della dimensione politica, la stessa politica di condizionalità verrà arricchita, e il buon governo sarà introdotto come elemento fondamentale, oltre ad essere previste maggiori opportunità di scambi di consultazioni e di informazioni tra le parti, nel meccanismo di garanzia degli elementi essenziali dell'Accordo, prima di approdare alle misure sanzionatorie.

Nella stessa direzione si muove la seconda innovazione citata; con questa è introdotta la partecipazione al dialogo di nuovi attori, la società civile, il settore privato, le ONG, che rappresentano importanti referenti

per l'elaborazione di strategie di sviluppo²⁴, anche se le stesse continuano ad essere di competenza dei governi centrali. Appare interessante osservare come il dialogo politico, nella realizzazione della cooperazione decentrata, riguardi non solo Unione e Paesi ACP o Unione e attori decentrati, ma può rappresentare un importante strumento volto a favorire un avvicinamento tra questi ultimi e i loro governi nazionali.

La terza novità, diretta ad un superamento dell'inefficienza e dell'eccessiva complessità degli aiuti stanziati, riguarda una diversa programmazione degli aiuti, strutturata in modo da consentire una semplificazione degli strumenti utilizzati ed una più programmazione scorrevole. Anche la semplificazione degli strumenti tiene conto della necessità di favorire una maggiore e più adeguata partecipazione delle parti, elemento che, come più volte detto, rappresenta il leitmotiv di tutto l'Accordo. Difatti, solo attraverso un potenziamento delle consultazioni e delle valutazioni congiunte di UE e ACP, più capaci ad interpretare le problematiche chiave in contesti tanto fragili e complessi, si può evitare il sovrapporsi di strumenti simili, e si può dunque realizzare un'azione coerente ed efficace.

Sempre al fine di adattare gli interventi a quelle che sono le specifiche realtà dei singoli Paesi destinatari dell'intervento è stata prevista la programmazione scorrevole. Attraverso questo metodo la distribuzione degli interventi finanziari viene regolata tenendo conto sia delle necessità sia delle performance di ciascun Paese. Ci si allontana quindi dalla *ratio*

²⁴ In questo ambito un ruolo fondamentale viene attribuito ai privati. Come vedremo fra poco, uno degli obiettivi del partenariato ACP-CE è quello di garantire un'integrazione progressiva dei Paesi ACP nell'economia mondiale; le strategie formulate per raggiungere tale obiettivo si concentrano principalmente sull'introduzione di riforme per facilitare gli investimenti in modo da stimolare la nascita di attori privati.

del SGP, che poneva su uno stesso piano tutti i Paesi ACP, privilegiando invece la selettività della concessione dell'aiuto, in modo da aiutare i Paesi più bisognosi o quelli che mostrano un maggior sforzo nel raggiungimento degli obiettivi proclamati dal partenariato. A questo nuovo spirito si collega anche l'ultimo dei fondamentali cambiamenti introdotti da Cotonou, che riguarda la cooperazione commerciale.

Per introdurre i Paesi ACP nel commercio mondiale si prevede la sostituzione appunto del Sistema Generalizzato delle Preferenze, con accordi di cooperazione commerciale ed economica diversi per regione o paese interessato.

Per introdurre i Paesi ACP nel commercio mondiale è stato sostituito il Sistema Generalizzato delle Preferenze con accordi di cooperazione commerciale ed economica diversi per regione o paese interessato.

Dalle novità fin qui delineate è possibile quindi comprendere da subito che l'Accordo di Cotonou rappresenti più che una continuazione di Lomé, un'evoluzione della stessa, resasi necessaria sia a seguito di stimoli interni dovuti alle nuove intese tra ACP e UE, sia per la presenza di stimoli esterni quali la crescente globalizzazione e la diffusa regionalizzazione.

Il nuovo partenariato si presenta, quindi, come un progetto ambizioso, il cui principale obiettivo non si identifica con la generica lotta alla povertà, bensì «la riduzione ed infine l'eliminazione della povertà in linea con gli obiettivi di sviluppo durevole e della progressiva integrazione dei Paesi ACP nell'economia mondiale». In definitiva, viene ad essere rafforzato l'impegno assunto dalla Comunità di favorire l' «inserimento armonioso e progressivo dei Paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale» e di fronteggiare «la povertà nei paesi in via di sviluppo»(l'art. 130U del TCE).

Il valore aggiunto rispetto alle precedenti Convenzioni consiste nella promozione di un approccio multidimensionale alla risoluzione del problema che, scindendo le varie cause e i vari aspetti della povertà e cercando di predisporre un intervento nei confronti di ciascuno, riesca a eliminarla totalmente. . E' un' azione svolta contemporaneamente sia in campo politico, sia in quello economico e sociale. All'art. 2 vengono poi indicati i principi su cui si deve fondare il rapporto tra i Paesi ACP e UE per il raggiungimento di questi obiettivi , vale a dire la parità dei partner, la responsabilità delle strategie di sviluppo, la partecipazione dei diversi attori, il dialogo e l'esecuzione dei reciproci impegni, ed infine la differenziazione e la regionalizzazione.

Tali principi vengono sviluppati attraverso i tre pilastri alla base del partenariato, ossia la dimensione politica, la strategia di cooperazione allo sviluppo e le relazioni economiche e commerciali (4° cpv. del Preambolo). Tutti elementi fondamentali tra loro strettamente connessi.

2.1. I tre “pilastri” dell’Accordo.

La componente politica, introdotta e evolutasi nel corso degli anni nei rapporti ACP-CE, nell'accordo di Cotonou costituisce il “primo pilastro” del partenariato e risponde alla necessità di creare un ambiente che garantisca l'efficacia di tutti gli altri aspetti dell'accordo, quello economico, sociale, e commerciale²⁵.

Alla dimensione politica si affida principalmente la realizzazione della parità dei partner proclamata: essa può favorire l'evoluzione complessiva dei Paesi ACP, rimuovendone la debolezza istituzionale e la dipendenza

²⁵ Nel Preambolo dell'Accordo di Cotonou è infatti affermata la necessità di stabilire “*un contesto politico in grado di garantire la pace, la sicurezza e la stabilità, il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, dello Stato di diritto e del buon governo*”.

dagli aiuti; si vuole evitare in questo modo di commettere il frequente errore della Comunità di sostituirsi al partner più debole²⁶.

Lo strumento principale per creare quel “contesto politico” necessario al raggiungimento degli obiettivi del partenariato, è il dialogo politico, che permette di “scambiare informazioni, favorire la comprensione reciproca e agevolare la definizione delle priorità e dei principi comuni”²⁷, cioè di discutere su questioni di reciproco interesse nel modo più flessibile possibile e a più livelli (di gruppo ACP, nazionale, regionale). Le potenzialità del dialogo politico vengono inoltre sottolineate dal fatto che lo stesso venga considerato un mezzo di “prevenzione di situazioni di crisi, che potrebbero provocare un’interruzione della cooperazione attraverso il ricorso alla clausola di inadempimento”²⁸; il dialogo politico, come vedremo a breve, diviene quindi fondamentale nello stesso meccanismo di promozione e garanzia del rispetto degli elementi essenziali dell’accordo, la stessa “clausola elemento essenziale” è contenuta in questa parte dell’Accordo relativa alla dimensione politica. I Paesi ACP compresero l’importanza di poter ricorrere il più possibile a tale strumento anche in questo ambito, considerando una rilevante conquista il riconoscimento del loro diritto ad essere informati e consultati qualora l’Unione stabilisca misure che potrebbero incidere sui loro interessi ai sensi dell’accordo (art. 12)²⁹.

Il dialogo politico viene identificato come uno strumento efficace per raggiungere gli obiettivi, delineati già con le altre Convenzioni, di pace e

²⁶ COM (96) 570 *cit.*, p. 28 e 40.

²⁷ Art. 8, par. 2.

²⁸ Art. 8 *cit.*

²⁹ Un tale riconoscimento più che una conquista può anche essere inteso come una sorta di compensazione allo spostamento dell’attenzione comunitaria verso altre zone del mondo in via di sviluppo.

stabilità democratica, rispettando però al tempo stesso il principio di autodeterminazione dei popoli e quello di sovranità.

Acquistano un ruolo importante nella dimensione politica anche la promozione di politiche di pacificazione, di prevenzione e risoluzione dei conflitti³⁰, di normalizzazione delle correnti migratorie³¹ ed integrazione (Titolo II, art. 8-13).

Dopo le disposizioni generali e la dimensione politica vengono affrontate le strategie di cooperazione, fulcro di Cotonou, che si articolano nei loro due profili fondamentali: la cooperazione allo sviluppo e quella economica e commerciale. Nella prima parte del capitolo vengono elencati gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo; differentemente dai principi generali su cui si basa il partenariato, enunciati nei primi articoli dell'Accordo, qui vengono indicati in modo dettagliato e specifico gli oggetti della cooperazione, i progetti da attuare e la metodologia da seguire. Le strategie di cooperazione promosse sono strategie integrate, in cui ai governi e agli attori non statali dei Paesi ACP viene attribuito il compito di proporre le attività di intervento e di

³⁰ Alla tematica della risoluzione dei conflitti è dedicato l'intero art. 11. L'UE garantisce assistenza e consulenza nella fase di risoluzione delle controversie, come in quella più lunga e difficile della pacificazione delle regioni interessate da conflitti armati. Nella disposizioni vengono indicati per prima cosa gli strumenti classici di pacificazione e risoluzione dei conflitti, come le iniziative di mediazione, di negoziato, di riconciliazione. Inoltre sono elencati una serie di provvedimenti atti a smobilitare i combattenti, a favorirne il reinserimento nella società e ad affrontare problemi come i soldati bambino e le mine antiuomo.

³¹ La normalizzazione delle correnti migratorie è vista nell'unica prospettiva possibile, quella dello sviluppo dei Paesi d'origine; le parti convengono che nel lungo periodo le strategie di normalizzazione delle correnti migratorie si basano sulla riduzione della povertà, sul miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro, sull'occupazione e la formazione (art. 13). Vi è infatti un impegno dell'Unione Europea a favorire la formazione professionale dei cittadini all'interno dei propri stati o, se questa dovesse essere realizzata in territorio europeo, a finalizzarla all'inserimento professionale del cittadino nel proprio stato d'origine. Inoltre in linea generale il fenomeno della migrazione è oggetto di un intenso dialogo tra le parti. In FEUER, *Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP. L'Accord de Cotonou du 23 juin 2000*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, p.269 ss, viene sottolineato come l'Accordo possa essere considerato il primo grande strumento internazionale che considera in questi termini il problema.

sollecitare il sostegno comunitario; l'azione della Comunità rimane complementare nel determinare le strategie di intervento adeguate. Gli obiettivi di queste devono essere generalmente: lo sviluppo economico (artt. 21-24)³²; lo sviluppo umano e sociale (art. 25-26)³³; la cooperazione e l'integrazione regionale (art. 28-30). Al di là di questi obiettivi vi sono tematiche di carattere trasversale da tenere in considerazione, come la parità uomo-donna, la sostenibilità ambientale e la preservazione delle risorse naturali.

Per quanto riguarda la cooperazione economica e commerciale, l'innovazione promossa da Cotonou è notevole. Le disposizioni in materia nelle precedenti Convenzioni di Lomé presupponevano una visione di equilibrio tra Nord e Sud del mondo, influenzata dalle teorie dominanti negli anni '70. A metà degli anni '80 la situazione, come già osservato, mutò profondamente in seguito all'indebolimento delle rivendicazioni del NOEI da parte dei PVS, del potenziamento della posizione dei Paesi industrializzati nel promuovere il ripensamento dell'equilibrio economico, dell'ondata liberistica che investì l'intera economia internazionale e anche il settore dello sviluppo. Tutti questi mutamenti furono alla base della creazione dell'OMC³⁴ e dell'affermarsi del nuovo concetto di cooperazione internazionale allo sviluppo, intesa

³² Per raggiungere tale obiettivo vengono previsti la promozione degli investimenti e lo sviluppo del settore privato, le riforme macroeconomiche e strutturali, lo sviluppo di specifici e significativi settori economici e del turismo.

³³ Questo comporta che si promuova l'istruzione e la formazione, i sistemi sanitari e gli alimentari la lotta contro l'Aids, l'utilizzazione dell'acqua, la disponibilità di alloggi, i metodi partecipativi e il rispetto dei diritti sociali fondamentali, l'innovazione tecnologica, i sistemi di sicurezza e di protezione sociale, la valorizzazione della gioventù, lo sviluppo culturale.

³⁴ L'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO) è un'organizzazione internazionale istituita il 1 gennaio 1995 alla conclusione dell'Uruguay Round, i negoziati tra il 1986 e il 1994 tra i Paesi aderenti al GATT, i cui risultati sono stati sanciti nell'Accordo di Marrakech. Ha come obiettivo principale la supervisione dei numerosi accordi commerciali tra gli Stati membri e costituisce quindi il quadro istituzionale comune per la gestione delle relazioni commerciali tra essi.

come strumento per promuovere l'integrazione in condizioni di uguaglianza dei PVS nel mercato globale. Nell'Accordo di Cotonou questa nuova impostazione si riflette, in ambito di cooperazione economica e commerciale, nella promozione della competitività³⁵, perseguita anche attraverso l'integrazione regionale (artt. 34-35), finalizzata all'ingresso ai Paesi ACP nell'economia mondiale.

Come già anticipato, in questo nuovo contesto la grande novità consiste nell'abbandono dei principi di non reciprocità e di non discriminazione su cui si basavano le Convenzioni di Lomé. L'adattamento alle nuove regole stabilite dall'Accordo si basa su un sistema progressivo che dovrebbe permettere una transizione più armoniosa. I cambiamenti introdotti seppur progressivi sono radicali: venne stabilito che le disposizioni commerciali precedenti restassero in vigore al massimo fino al 2008, per lasciare poi spazio ad accordi caratterizzati dal libero scambio. In questa rinnovata impostazione si può dire prevalga una concezione "individualista"³⁶ della cooperazione allo sviluppo, realizzata attraverso una differenziazione tra i Paesi, a seconda dei loro differenti livelli di sviluppo, e allo stesso tempo rispondenti alle fondamentali regole del mercato³⁷.

3. La condizionalità nell'Accordo di Cotonou.

³⁵ Nel testo si sottolinea l'importanza di promuovere la capacità di rispondere alle sfide della mondializzazione, le possibilità di produzione, di approvvigionamento, e di scambio, proprio con l'obiettivo di rendere gli ACP più competitivi. P.A.PILLITTU, *op.cit.*, p.150.

³⁶ E.SPATAFORA,R.CADIN,C.ARLETTI, "Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale", ed. II, Torino, 2007, pag. 54

³⁷ Alla base del nuovo accordo di Cotonou vi sono le idee dominanti nel mercato a livello internazionale: una nuova concezione dell'interdipendenza esistente tra Paesi appartenenti ai diversi gradi di sviluppo; l'idea di uno sviluppo razionale e sostenibile che tenga conto delle necessità ambientali e sociali; la responsabilità principale che spetta ad ogni Stato nel promuovere il proprio sviluppo; la liberalizzazione del commercio internazionale.

Finora abbiamo analizzato l'Accordo di Cotonou nelle sue caratteristiche più generali; ora invece cercheremo di concentrarci su come, in questo contesto rinnovato, viene concepita e sviluppata la politica di condizionalità. E' stato ampiamente sostenuto che a Cotonou è stato creato il meccanismo più avanzato di sviluppo e diritti umani³⁸

Per comprendere i cambiamenti introdotti, anche in questo ambito, bisogna partire sempre dall'obiettivo di fondo dell'Accordo, un obiettivo che va oltre il solo sviluppo economico per perseguire piuttosto uno sviluppo capace di consolidare “un contesto politico stabile e democratico” (art. 1, co. 1).

Già è stato sottolineato che i profili del dialogo politico e delle strategie sono complementari nel perseguire l'obiettivo di questo sviluppo integrato; in quest'ottica di reciproco perfezionamento si inserisce anche il legame tra la “clausola elemento essenziale” e le strategie di sviluppo. Nell'art. 2 viene infatti previsto che “ai fini del conseguimento degli obiettivi di partenariato, gli Stati ACP determinano sovranamente le strategie di sviluppo delle loro economie e società, tenendo debitamente conto degli elementi essenziali di cui all'art. 9”. Gli elementi essenziali sono quindi identificati come i valori fondamentali di ogni strategia, che non possono essere trascurati dagli Stati nelle proprie scelte; con questa disposizione, introdotta all'inizio dell'Accordo, viene proclamato il

³⁸ Oltre ai tanti commentatori che si sono espressi in questi termini (si vedano per tutti le considerazioni fatte da K.ARTS, *Political dialogue requires investments: meeting the human rights commitment of the Cotonou Agreement*, in *The Courier* n. 200, 2003, p. 21 ss., che, pur avanzando considerazioni critiche su alcuni aspetti della Convenzione di Cotonou, riconosce i pregi della clausola di condizionalità in essa contenuta), anche il Parlamento europeo ha apprezzato le innovazioni apportate in tema di condizionalità dalla Convenzione di Cotonou; in questo senso si veda: Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, Relazione annuale sui diritti umani nel mondo nel 2003 e sulla politica dell'Unione europea in materia(2003/2005(INI)), Relatrice: Véronique De Geyser, FINALE (A5-0270/2004), 13 aprile 2004, p. 13

diritto di sovranità di ogni Stato ACP nello scegliere la modalità con cui perseguire il proprio sviluppo e gli obiettivi del partenariato, ma al tempo stesso tale libertà è “limitata” dal rispetto di determinati valori, condizione di uno sviluppo durevole.

La definizione degli elementi essenziali è effettuata nell’ampio art. 9, intitolato “Elementi essenziali e elemento fondamentale”, che ripropone l’art. 5 della IV Convenzione di Lomé in maniera molto più organica, chiara e completa. Al par. 1, richiamando la formula utilizzata nella precedente Convenzione, viene affermata l’importanza di promuovere una cooperazione tesa allo “sviluppo durevole incentrato sull’essere umano”; rispetto all’art. 5 di Lomé le sole novità sono introdotte con la specificazione dello sviluppo “durevole” e con la sostituzione del termine “uomo” con quello “essere umano”, più rispettoso della componente femminile. Al par. 2 viene collocata la “clausola elemento essenziale” in base alla quale “il rispetto dei diritti dell’uomo, i principi della democrazia e dello stato di diritto, sui quali si fonda il partenariato ACP-UE, ispirano le politiche interne ed internazionali delle Parti e costituiscono gli elementi essenziali del presente accordo”. E’ evidente in questa formulazione la volontà di assimilare la realtà politica degli Stati membri dell’Unione a quella dei Paesi ACP, che condividono lo sforzo verso la democratizzazione. In realtà è ovvia che la situazione politica di alcuni Paesi ACP è molto diversa rispetto a quella dei Paesi europei e che determinati obiettivi siano, più che “ispiratori”, vere mete difficili da perseguire³⁹.

L’art. 9 al par. 2 sembra recepire i risultati delle analisi e dei dibattiti in materia compiuti dalle istituzioni comunitarie, prime fra tutte la

³⁹ P.A.PILLITU, *op.cit.*, p. 158.

Commissione; è infatti chiaramente influenzato da quanto affermato nella Comunicazione 146/1998⁴⁰ nelle sfide del partenariato, nel Libro Verde e negli orientamenti del 1997 per il negoziato dell'Accordo⁴¹. Dall'analisi svolta era risultata la pericolosità dell'assenza in molti Stati, soprattutto dell'Africa sub sahariana, di modelli di organizzazione politica e sociale, di sistemi amministrativi e giuridici rispondenti ai tempi, che aveva ricondotta al potere vecchie, autoritarie, *elites* dirigenti. Non essendo possibile delineare un modello adatto a ciascuno Stato la sola cosa che l'UE poteva fare era definire più chiaramente i principi democratici che ogni Paese, rispettando le peculiarità della propria società e adottando il modello più adatto per il proprio contesto specifico, doveva rispettare⁴². In quest'ottica vengono descritte nel par. 2 dell'art. 9 alcune caratteristiche degli elementi essenziali in maniera da far emergere una, seppur sommaria, definizione dei loro contenuti. Per prima cosa viene ribadito il loro carattere universale, indivisibile ed interdipendente, come già era stato affermato dalla Lomé III e con un chiaro riferimento alla definizione dei diritti dell'uomo vigente a livello internazionale. La novità dell'Accordo è però rappresentata dall'impegno di entrambe, stabilito subito dopo nel par. 2, a "promuovere e proteggere tutte le libertà e i diritti umani fondamentali, sia civili che politici, economici sociali o culturali" e a riaffermare in questo contesto l'uguaglianza tra uomo e donna. Nella Convenzione di

⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo "democratizzazione, Stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubblici:sfide del partenariato tra Unione europea e i paesi ACP", vedi COM(1998) 146 del 12 marzo 1998

⁴¹ COM (97) 537 *cit.*

⁴² Negli Orientamenti per il negoziato del 1997 (COM (97) 537 *cit.*, p.14), viene sottolineato che la scelta per il modello appropriato deve includere, nel rispetto delle caratteristiche proprie di ogni Paese, le caratteristiche fondamentali della democrazia rappresentativa, cioè il principio della separazione dei poteri che garantisce l'indipendenza della giustizia, il diritto dei cittadini di eleggere o di penalizzare periodicamente i loro dirigenti politici, quello di esprimersi e di informarsi liberamente.

Lomé era stato proclamato, in modo generico, che la cooperazione avrebbe contribuito ad eliminare gli ostacoli al pieno godimento dei diritti umani; con la nuova previsione invece si specifica che l'obbligo delle parti, da adempiere sia attraverso la cooperazione che individualmente, non si esaurisce nell'astenersi dal perpetrare violazioni dei diritti umani, ma comporta anche la promozione attiva e lo sviluppo delle libertà fondamentali.

Allo stesso modo, anche degli altri due elementi essenziali si cerca di offrire una definizione più chiara ed esplicativa

Per ciò che attiene alla democrazia, nell'art. 9, par. 2, si afferma che la legittimità dello Stato si basa sul rispetto dei principi che sostanziano tale nozione e che ad essi devono conformarsi sia l'assetto costituzionale, sia le procedure di adozione degli atti normativi; inoltre, e questa è una novità assoluta, il concetto di democrazia è ulteriormente specificato, comprendendo anche i "meccanismi di partecipazione"⁴³. Seppur sono evidenti le molteplici difficoltà che possano incontrare alcuni Paesi ACP ad evolversi in questa direzione, dall'articolo è chiaro che la legalità della condotta di uno Stato dipenda dalla predisposizione di un'adeguata struttura normativa fondata sulla rappresentanza popolare.

Nonostante gli sforzi richiesti ai Paesi ACP per l'introduzione delle istituzioni tipiche della democrazia europea e ferma restando l'universalità dei principi democratici, viene comunque riconosciuta una sorta di "autosufficienza" dei Paesi ACP in materia, in virtù della quale "ciascun Paese sviluppa la propria cultura democratica" (art. 9, par. 2, co. 2). Una specificazione di questo tipo può essere certamente

⁴³ Art. 9 par. 2: "principi universalmente riconosciuti sui quali si basa l'organizzazione dello Stato per garantire la legittimità della sua autorità, la legalità delle sue azioni, rispecchiati nel suo assetto costituzionale, legislativo e normativo, e l'esistenza dei meccanismi di partecipazione".

ricondata al timore dei Paesi ACP sulla possibilità che attraverso una definizione sempre più specifica di cosa far rientrare nella nozione di principio democratico, la Convenzione divenisse uno strumento atto a legittimare l'imposizione di sistemi di governo di tipo occidentale.

Infine per quanto concerne lo Stato di diritto si fornisce una vera e propria definizione di cosa si intenda con tale nozione; esso costituisce la base della struttura di governo e delle prerogative dei diversi poteri e “presuppone l'esistenza di strumenti di ricorso giuridico efficaci e accessibili, un sistema giudiziario indipendente che garantisca l'uguaglianza di fronte alla legge e la completa subordinazione dell'esecutivo alla legge”⁴⁴.

L'altra importante novità introdotta dall'Accordo con l'art. 9 consiste nello spazio dedicato alla definizione del “buon governo”, cui è dedicato l'intero par. 3. Nella IV Convenzione di Lomé il buon governo era infatti menzionato solo in termini molto vaghi nella frase “le azioni di cooperazione mirano segnatamente al buon governo” (art. 5). Anche questo cambiamento è riconducibile alle sollecitazioni avanzate dalla Commissione nella Comunicazione 145/1998⁴⁵, nonché agli Orientamenti per il negoziato del 1997⁴⁶, in cui si cercò di chiarire cosa

⁴⁴ Art. 9, par. 2

⁴⁵ Nel testo viene definito il buon governo come “sana gestione degli affari pubblici”, e se ne identificano gli aspetti principali: l'equità e la supremazia del diritto che, attraverso un sistema giudiziario indipendente, garantiscano a tutti i cittadini un accesso minimo alle risorse e il diritto di agire contro le disuguaglianze; la capacità istituzionale di gestire le risorse in maniera efficiente per attuare un modello equo di sviluppo, sfruttandole correttamente in vista dell'interesse generale; la trasparenza, che si estrinseca nel rendiconto e nel controllo della gestione e ripartizione delle risorse; la partecipazione dei cittadini al processo decisionale per quanto riguarda la gestione e la distribuzione delle risorse.

⁴⁶ Nel documento viene precisato come il buon governo sia importante non solo per la lotta contro la povertà e per lo sviluppo sociale, ma anche per incentivare gli investimenti e il settore privato; inoltre viene sottolineato come per la sana gestione degli affari pubblici sia necessario perseguire la lotta alla corruzione e prediligere in questa una metodologia che preveda la partecipazione attiva dei diretti interessati.

si intendesse con questa nozione, di specificarne l'importanza; non potendosi considerare di rilevanza inferiore a quella degli elementi già riconosciuti come essenziali, si rilevò quindi la necessità che la "buona gestione degli affari pubblici" ricevesse un riconoscimento pari a quello degli elementi essenziali dell'Accordo di Cotonou⁴⁷.

L'art. 9, par. 3, 2° co., identifica così il buon governo come fondamento dell'Accordo di partenariato, anche questo criterio ispiratore delle politiche nazionali ed internazionali delle Parti. Questo però, differentemente dagli altri tre, non costituisce un elemento essenziale, benché appunto uno "fondamentale" dell'Accordo. In questo modo lo si subordina a livello di importanza ai valori proclamati nei precedenti paragrafi e soprattutto con tale formulazione in caso di violazione del par. 3 dell'art. 9 non è praticabile l'art. 96, ossia la procedura di consultazione e l'eventuale ricorso a misure sanzionatorie. Con ciò, l'Accordo non esclude una garanzia *ad hoc* di questo elemento in casi di corruzione grave, attiva e passiva⁴⁸ (art. 9, par. 3, co. 2), per i quali "quando la Comunità è infatti un partner importante per il sostegno finanziario di politiche e programmi economici e settoriali"⁴⁹, ai sensi dell'art. 97 si potrà ricorrere alla procedura di consultazione e all'eventuale applicazione di misure appropriate.

Nell'art. 9 vengono inoltre definite le caratteristiche proprie del buon governo, che corrisponde appunto ad una "gestione trasparente e responsabile delle risorse umane, naturali, economiche e finanziarie ai

⁴⁷ COM (97) 537*cit.*, pp. 14-15.

⁴⁸ P.A.PILLITTU, *op.cit.*, p.160-161

⁴⁹ L'articolo 97 è interamente dedicato alle "Procedure di consultazione e misure appropriate riguardanti la corruzione.

fini di uno sviluppo equo e duraturo”⁵⁰. In questo caso lo stretto legame tra i diversi elementi essenziali si fa ancora più evidente in quanto la nozione di buon governo, al di là della portata più o meno ampia che gli viene attribuita, può acquistare un senso solo “in un contesto politico e istituzionale che rispetta i diritti dell’uomo, i principi della democrazia, e lo Stato di diritto” (art. 9, par. 3, 1°co.). Ulteriori specificazioni su cosa intendere per buon governo, oltre a quelle già indicate, riguardano soprattutto la legalità, l’onestà e la trasparenza dell’amministrazione pubblica⁵¹, l’efficienza intesa come capacità di realizzare una scelta ponderata ed equilibrata sottoposta al controllo dei cittadini, grazie all’adozione di procedure in grado di garantire trasparenza. Il buon governo in questa accezione ampia è difficile da garantire completamente anche nelle democrazie più evolute.

E’ evidente quindi che la buona gestione degli affari pubblici che si richiede venga promossa nei Paesi in via di sviluppo, riguarda più che altro la presenza di capacità politiche in ciascun settore dell’amministrazione e cioè richiede la creazione di una capacità professionale specifica nei settori delle attività pubbliche, e nel senso più tecnico, la garanzia dell’onestà della macchina amministrativa.

L’attenzione maggiore destinata nell’Accordo di Cotonou alla definizione degli elementi essenziali, si riflette anche nella formulazione della clausola di inadempienza, contenuta nell’art. 96 (intitolato

⁵⁰ La definizione offerta dall’ Accordo di Cotonou, è identificabile con quella di *good governance* offerta dalla Commissione sempre negli Orientamenti per il negoziato dell’Accordo di partenariato di Cotonou; il concetto comunque oltre a riferirsi a questa ampia concezione di buona gestione politica, economica, sociale e ambientale, assume talvolta la connotazione più ristretta di sana gestione pubblica rispetto al funzionamento dei pubblici appalti e alla gestione delle finanze.

⁵¹ Art. 9, par 3: 1°co. “*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*”

“Elementi essenziali. Procedura di consultazione e misure appropriate relative ai diritti dell’uomo, ai principi democratici e allo Stato di diritto”). A livello sostanziale la procedura prevista da questa disposizione rimane la stessa di quella dell’art. 366*bis* di Lomé IV; ciò fu inevitabile se si considera che erano passati solo cinque anni dalla Revisione delle Mauritius e che in quest’ultima erano confluiti anni di esperienza accumulata a livello convenzionale, nei rapporti di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Nonostante ciò nella formulazione della clausola di non esecuzione vengono introdotte alcune novità, che riflettono le nuove caratteristiche dell’Accordo di partenariato.

Il dialogo politico diviene espressamente lo strumento privilegiato per assicurare la stabilità democratica e infatti, come è previsto anche nell’art. 8, attraverso questo è possibile “prevenire l’emergere di situazioni nelle quali una parte possa ritenere necessario ricorrere alla clausola di non esecuzione” e viene programmata “una valutazione periodica degli sviluppi relativi al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto e al buon governo”. Solamente come misura estrema, “se, nonostante il dialogo politico che le parti intrattengono regolarmente, una parte reputa che l’altra non abbia soddisfatto un obbligo derivante dal rispetto dei diritti dell’uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto, essa fornisce all’altra parte e al Consiglio dei ministri, eccetto in casi particolarmente urgenti, le informazioni utili necessarie ad un esame approfondito della situazione, al fine di trovare una soluzione accettabile per entrambe le parti” (art. 96, par. 2, lett. a).

La disposizione quindi stabilisce che, in caso di presunta violazione di uno degli elementi essenziali dell’accordo, non si ricorra subito all’avvio

delle consultazioni (come era previsto dall'art. 366*bis*) ma ci sia un ulteriore tentativo di far prevalere il dialogo politico su interventi più gravi, appunto grazie alla richiesta di maggiori informazioni che vengono trasmesse anche al Consiglio dei ministri. Aperte le consultazioni circa le misure adottate o da adottare per risolvere la situazione in questione, la loro durata non deve superare i 60 giorni ed è quindi raddoppiata rispetto all'art. 366 bis. Inoltre, cercando di garantire anche in questo ambito la flessibilità che caratterizza tutto l'Accordo, viene stabilito che le consultazioni si svolgano “al livello e nella forma considerati più appropriati al raggiungimento di una soluzione”⁵² e non necessariamente a livello di presidenza e copresidenza del Consiglio dei Ministri. Come stabilito dall'art. 366 bis il passaggio alle misure appropriate solo in caso di inutile esperimento delle consultazioni, di rifiuto delle stesse o di particolare urgenza, e inoltre si dispone la revoca delle stesse una volta venuta meno la causa.

Rispondono all'obiettivo di miglioramento in termini di chiarezza delle disposizioni relative alla politica di condizionalità nell'Accordo, diversi elementi introdotti in questo senso nell'art. 96. Viene specificato infatti che l'oggetto delle consultazioni non sono in senso sintetico le violazioni degli obblighi sui diritti umani⁵³, ma “le misure adottate o da adottare dalla parte” che si suppone non abbia rispettato gli elementi essenziali dell'art. 9⁵⁴. Viene inoltre specificato il significato dei casi di urgenza e

⁵² Art. 96, par. 2, lett. a)

⁵³ L'art. 366 bis, par. 2 della Convenzione di Lomé disponeva che si potesse procedere alle consultazioni “Se una delle due parti ritiene che l'altra sia venuta meno agli obblighi derivanti da uno dei principi fondamentali esposti all'articolo 5”, ossia il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto.

⁵⁴ Nell'art. 96, quindi, si supera la possibile confusione che poteva sorgere con la Convenzione di Lomé, dove nell'art. 366 bis si faceva riferimento alla violazione dei “principi fondamentali”, mentre il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto era definito nell'art. 5

delle misure appropriate. Per quanto riguarda i primi si intendono violazioni particolarmente serie e flagranti di uno degli elementi essenziali, casi che richiedano un intervento immediato. Nella spiegazione offerta, gli elementi indicati (l'eccezionalità del caso, la particolare serietà e la flagranza) manifestano la volontà di ridurre il più possibile le ipotesi in cui sia legittimato un intervento immediato, senza ricorso alle consultazioni. Vi è inoltre l'obbligo di informare il Consiglio dei Ministri, a meno che manchi il tempo per farlo, qualora si decida di ricorrere a misure immediate.

Per quanto riguarda le misure appropriate, l'art. 96 precisa che "si intendono le misure adottate in conformità del diritto internazionale e proporzionate alla violazione" prediligendo quelle che meno possano pregiudicare l'Accordo di partenariato. Una definizione di quali siano queste misure non viene offerta e si osserva solo che la sospensione dell'accordo costituisce "l'ultima risorsa"⁵⁵. Come già stabilito dall'art. 366 bis in caso l'urgenza porti all'immediata adozione di misure senza ricorrere alla fase delle consultazioni, esse devono essere notificate alla parte interessata; viene stabilito in più con l'art. 96 che la notifica sia indirizzata anche al Consiglio dei Ministri, che in questo modo potrà attivare i suoi strumenti di composizione e soluzione del problema. In seguito alla notifica è inoltre stabilito nella disposizione di Cotonou che, su richiesta della parte interessata, possano essere avviate consultazioni per approfondire ulteriormente la situazione e cercarne la soluzione adeguata. Queste consultazioni, seppur successive, seguono il medesimo *iter* indicato per quelle preventive dall'art. 9, par. 2, co. 2.

"elemento essenziale". Riferendosi l'art. 96, sia alle misure adottate che a quelle da adottare, appare chiaro che anche comportamenti omissivi possono comportare l'applicazione delle clausola.

⁵⁵ Nell'art. 96 manca il riferimento, presente nell'art. 366 bis, alla "*parziale o totale sospensione dell'applicazione della convenzione*".

Alla procedura appena descritta si aggiunge quella formulata nell'art. 97 dell'Accordo di Cotonou, introdotta specificatamente per la tutela del buon governo, divenuto elemento fondamentale del partenariato.

Già nella Comunicazione della Commissione del 1998 era stata sottolineata con enfasi la necessità di perseguire, con misure preventive e sanzionatorie la lotta alla corruzione, grave ostacolo all'efficacia dell'aiuto⁵⁶.

La procedura di controllo e garanzia introdotta con Cotonou segue, con i necessari aggiustamenti, lo schema di quella dell'art. 96, prevedendo consultazioni ed eventuale adozione di misure appropriate. Le consultazioni riguardano i gravi episodi di corruzione verificatisi in azioni in cui vi è un intervento comunitario consistente in termini economici (art. 97, par. 1 cit.). Ciascun parte, CE, i suoi Stati membri e ciascun Paese ACP, può invitare l'altra ad effettuare consultazioni, che iniziano entro ventuno giorni dopo l'invito e non durano più di sessanta giorni (art. 97, par. 2). Qualora non si giunga ad una soluzione accettabile o vengano rifiutate le consultazioni, anche in questo caso sarà necessario adottare misure appropriate. Chiaramente in caso di corruzione non è prevista l'ipotesi che si verifichino casi di particolare urgenza che richiedano misure immediate, perché rispetto agli altri

⁵⁶ La Commissione aveva indicato tra le possibili misure preventive: l'elaborazione di regolamenti e legislazioni che tenessero conto del problema, strumenti di controllo, clausole specifiche anticorruzione nelle procedure relative ai finanziamenti, azioni dirette di lotta e sensibilizzazione, incentivi ai funzionari, sostegno ai programmi di adeguamento strutturale della seconda generazione che privilegiassero il miglioramento del funzionamento dell'amministrazione e delle istituzioni pubbliche, predisposizione di convenzioni internazionali per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. A livello sanzionatorio la Commissione aveva precisato che, dopo aver definito nelle normative nazionali gli atti di frode e corruzione, bisognava introdurre, nelle procedure di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti e appalti relativi alla cooperazione allo sviluppo, delle specifiche sanzioni disciplinari di funzionari pubblici per malversazione, la tutela degli informatori e una "lista nera delle persone direttamente coinvolte negli atti di corruzione. COM (98) 146 *cit.*, pp 18-20.

elementi essenziali la violazione dell'elemento fondamentale del buon governo non può compromettere la vita e l'integrità fisica delle persone. E' la parte nella quale sono state identificate violazioni della sana gestione degli affari pubblici che, prima di tutto, deve impegnarsi ad adottare misure per risolvere la situazione contraria agli obblighi dell'Accordo; in ogni caso le misure adottate da Comunità o Paesi ACP devono essere sempre proporzionate al caso e non compromettere l'applicazione dell'Accordo. La sospensione è sempre identificata come ultima opzione.

Per concludere la trattazione della procedura attivata in caso di violazione degli elementi essenziali o fondamentali dell'Accordo, è bene far riferimento all'Allegato sull'“Accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio relativo ai provvedimenti da prendere ed alle procedure da seguire per l'applicazione dell'Accordo di partenariato ACP-CE”⁵⁷. Con l'art. 3⁵⁸ dell'Accordo interno, come era avvenuto per l'art. 366 bis⁵⁹ della IV Convenzione di Lomé, gli Stati membri hanno autorizzato il Consiglio ad agire anche nei settori che sono di loro competenza per quanto riguarda l'applicazione della procedura prevista dagli articoli 96 e 97 dell'Accordo; in questo modo viene attribuita alla CE la competenza esclusiva⁶⁰ sulla procedura di consultazione e di applicazione di misure

⁵⁷ GUCE L 317 del 15 dicembre 200, pp.376-377.

⁵⁸ Art. 3 dell'Accordo misto: “Quando riguarda questioni di loro competenza, la posizione degli Stati membri per gli artt. 96 e 97 dell'Accordo ACP-CE è adottata dal Consiglio, che delibera secondo la procedura stabilita dall'Allegato. Se le misure in questione riguardano settori di competenza degli Stati membri, il Consiglio può deliberare anche su iniziativa di uno Stato membro”.

⁵⁹ Con la decisione 214 del Consiglio “relativa alla procedura di applicazione dell'art. 366 bis della Quarta Convenzione ACP-CE”, è stata attribuita al Consiglio la competenza ad agire nei settori di loro competenza per quanto riguarda l'applicazione della procedura prevista dall'art. 366 bis.

⁶⁰ L'Accordo interno assume particolare importanza in considerazione del fatto che l'Accordo ACP-UE è stipolato nella forma mista, non solo quindi dalla Comunità, ma anche dagli Stati membri.

appropriate, ritorsive o sanzionatorie⁶¹.

Come già accennato all'inizio di questo approfondimento sulla politica di condizionalità in Cotonou, il meccanismo introdotto non apporta delle modifiche sostanziali rispetto alla IV Convenzione di Lomé. Le modifiche introdotte, prime fra tutte l'identificazione del buon governo come elemento fondamentale o l'introduzione di ulteriori o più lunghe fasi di scambio di informazioni e consultazioni tra le parti, prima di passare a misure di intervento in caso di possibili violazioni, però rispecchiano perfettamente il nuovo approccio alla cooperazione promosso con l'Accordo di partenariato. Le libertà fondamentali, così come anche i principi democratici, lo Stato di diritto e il buon governo non costituiscono solo elementi alla base dell'accordo e il cui rispetto deve quindi essere garantito per preservare lo stesso partenariato, ma divengono ora oggetto di un dialogo politico (art. 8) strutturato tra le parti. La previsione del dialogo politico costituisce appunto l'elemento innovativo principale nell'evoluzione dei rapporti ACP-UE. Questo ha lo scopo di favorire la comprensione tra le parti e di trasformare in questo modo la cooperazione da un rapporto di natura prevalentemente economico-assistenziale, in cui la promozione di determinati valori era stata introdotta quale "contropartita" dell'aiuto ricevuto, a processo politico globale, nel quale la cooperazione diviene, oltre che strumento di sviluppo, una modalità per affrontare le problematiche e comprendere priorità ed interessi comuni⁶²..

⁶¹ Nell'Allegato viene inoltre disciplinata tutta la procedura applicativa della "clausola elemento essenziale" e della "clausola di inadempienza", specificando il ruolo del Consiglio per quanto riguarda l'iniziativa e l'avvio delle consultazioni, l'adozione e la revoca delle misure appropriate.

⁶² F.RASPADORI, "Sviluppo e diritti umani nella Convenzione di Cotonou: la clausole di condizionalità quasi "perfetta", in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*", n.2, 2004, p.5-11

4. Una forma di condizionalità positiva: la cooperazione basata sui meriti.

Dopo aver descritto anche in Cotonou il meccanismo attraverso il quale l'UE interviene in caso di violazione dei diritti umani, dei principi democratici, dello Stato di diritto e del buon governo, è bene sottolineare che con il nuovo Accordo di partenariato viene introdotta una forma di condizionalità che, a mio avviso, può essere definita "positiva". E' vero che già con le precedenti Convenzioni erano stati predisposti dei meccanismi di erogazione dell'aiuto che premiavano i Paesi più volenterosi nella promozione della democrazia al loro interno, ma con Cotonou questo principio di cooperazione basata sui meriti matura completamente. Si punta a migliorare l'efficacia del flusso degli aiuti e al tempo stesso a spronare i governi dei Paesi ACP ad adottare misure positive per la promozione degli elementi essenziali dell'accordo. L'Accordo di Cotonou prevede così, nel IV Allegato al testo, che l'allocazione delle risorse si basi su indicatori delle performance dei Paesi ACP, appunto sui loro meriti, accanto a una valutazione più oggettiva, che comporta che la distribuzione degli aiuti sia predisposta in base a indicatori di sviluppo, quali i bisogni dei Paesi ACP. Partendo da questi ultimi la definizione dei loro criteri identificativi non determina alcun problema, essendo utilizzati tradizionali criteri, quali: il reddito pro capite, il livello del debito, la situazione della bilancia dei pagamenti, con la specificazione di disposizioni ulteriormente favorevoli per i PMA⁶³ (Paesi Meno Avanzati), per quelli con una posizione geografica

⁶³ Il termine Paesi Meno Avanzati (PMA, o LLDC: Least Developed Country) fu coniato dall'Onu nel 1971, nella Prima Conferenza sui PMA; si voleva creare una distinzione tra i Paesi in via di sviluppo (PVS) quelli più poveri ed economicamente più deboli, con gravi problemi economici, istituzionali e di risorse umane, nonché gravati spesso da handicap geografici o da disastri naturali o umani.

particolarmente sfavorevole o indeboliti dai conflitti. Per quanto riguarda la definizione dei criteri di allocazione delle risorse per meriti, che è l'aspetto che può essere identificato come forma di condizionalità positiva, questi sono più difficili da definire. I parametri indicati nel IV Allegato sono: i progressi nella messa in atto delle riforme istituzionali; le performance dei Paesi nell'utilizzo delle risorse; la riduzione della povertà; gli sforzi per uno sviluppo durevole; le performance delle politiche settoriali e macro-economiche; la messa in atto delle operazioni in corso. Utilizzare indicatori precisi con cui valutare quanto in pratica un Paese si stia sforzando per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo e per la partecipazione attiva al miglioramento del proprio livello di sviluppo umano, rappresenta un'importante innovazione. Sempre in virtù della promozione di un processo di sviluppo sociale e politico che non venga importato, ma emerga negli stessi PVS, viene anche sottolineato nell'art. 3 del suddetto allegato che la valutazione delle performance dei Paesi ACP deve essere realizzata con particolare trasparenza e oggettività e in maniera decentralizzata e partecipativa attraverso un costante dialogo. I Paesi i cui comportamenti devono essere analizzati per determinare se siano meritevoli o meno dei finanziamenti, in questo processo di condivisione di valori e principi comuni, possono partecipare alla definizione degli stessi parametri con cui verranno misurati.

5. La partecipazione della società civile nell'Accordo di Cotonou e la fase della cooperazione decentrata nella cooperazione allo sviluppo.

Una delle grandi novità introdotte dall'Accordo di Cotonou è la partecipazione della società civile, identificata come uno dei principi su cui si basa tutto il partenariato. In questa direzione vi è un'importante e

sostanziale evoluzione rispetto alle precedenti Convenzioni e anche alla Revisione della IV Convenzione di Lomé, in cui si iniziò ad introdurre una forma di decentramento.

L'apertura alla società civile è un processo che non riguarda solo le relazioni ACP-UE ma che ha acquistato un ruolo importante anche nelle azioni comunitarie promosse in altre aree in via di sviluppo e si è estesa a diversi aspetti e nei vari ambiti della cooperazione internazionale. Per comprendere a pieno l'innovativo significato di quanto introdotto da Cotonou è bene inserire le disposizioni previste dall'Accordo in materia, all'interno del quadro più ampio della cooperazione decentrata. La cooperazione decentrata costituisce infatti il nuovo approccio, più partecipativo, della cooperazione allo sviluppo. Come la maggior parte delle novità introdotte nell'Accordo di Cotonou, e in generale nel campo della cooperazione allo sviluppo in questo periodo, anche questa nasce dalla volontà di superare le debolezze degli strumenti adottati nella politica comunitaria e di rispondere alle sfide provenienti dall'esterno, come globalizzazione e interdipendenza. Con la cooperazione decentrata infatti non solo si puntava e si punta ad aumentare l'efficacia delle azioni di cooperazione allo sviluppo ma ci si allinea anche a quei processi di rivalutazione della dimensione locale e delle comunità più prossime e vicine all'individuo, riconducibili alla crisi dello Stato nell'era della globalizzazione. La cooperazione decentrata si pone inoltre perfettamente in linea con la volontà di mettere l'uomo al centro del processo di sviluppo: man mano che si afferma l'idea che l'obiettivo principale della cooperazione sia la realizzazione dell'individuo, questo in via operativa diverrà anche il centro di un processo di sviluppo rispettoso delle strutture sociali locali e dei fattori culturali. Il principio di realizzazione dell'individuo infatti, rifiutando la logica

dell'imposizione dei modelli derivanti dalla cultura occidentale, valorizza il principio di autosufficienza dei PVS, e a livello pratico la cooperazione si trasforma in un mezzo attraverso il quale avviare dal basso un movimento teso all'inserimento dei Paesi in via di sviluppo nel quadro di una realtà sistemica globale, fondata sui valori della dignità umana e della democrazia. Divenne quindi improrogabile il superamento delle vecchie modalità di attuazione delle politiche di sviluppo.

In quest'ottica la cooperazione decentrata non è intesa, come sottolineato dalla Commissione in uno dei primi riconoscimenti ufficiali del fenomeno, "come uno strumento nuovo, bensì come una diversa modalità, complementare rispetto ai modi di concezione e di messa in atto della cooperazione tradizionale"⁶⁴. È evidente come appunto questa più che strumento di cooperazione, rappresenti un proprio rinnovamento del *modus operandi*, con l'obiettivo di "incoraggiare la capacità d'iniziativa dei soggetti decentrati del Sud [...] stabilire un ascolto, instaurare un vero dialogo tra tali soggetti e le autorità pubbliche, così da associarli il più a monte possibile all'individuazione delle priorità e all'elaborazione dei programmi di cooperazione. L'ascolto dovrebbe poi prolungarsi sul campo, nella messa in atto delle azioni, con il coinvolgimento più attivo possibile dei soggetti di base interessati"⁶⁵. Con tale approccio, ancorato al territorio e all'interazione tra soggetti sociali e istituzionali di cui tende a valorizzare, non annullare, le diversità, ci si propone un metodo per apportare un importante contributo alla costruzione di una nuova *partnership* Nord-Sud, fondata sulla realizzazione di un co-sviluppo. In questo senso la cooperazione decentrata si inserisce perfettamente nel quadro promosso da Cotonou,

⁶⁴ Relazione sulla messa in atto della cooperazione decentrata. COM(96) 70 del 1 marzo 1996, p. 5

⁶⁵ COM(96) 70 *cit.*, p.5

descritto finora, cioè in quel contesto che mira ad avvicinare donatore e beneficiari dell'aiuto, attraverso l'incentivo ad un costante dialogo tra le parti su cui basare le azioni di intervento. L'approccio decentrato punta a garantire inoltre una maggiore trasparenza decisionale e gestionale dei programmi di cooperazione. L'obiettivo principale è la valorizzazione del *know how* che possiede il tessuto di attori istituzionali, associazioni sociali e professionali, soggetti economici piccoli e medi, ONG che, in maniera maggiore o minore, sono presenti nel territorio. Il processo prevede quindi la centralità degli attori sociali nei processi decisionali e la loro capacità di controllare e gestire le risorse, le conoscenze e le informazioni provenienti dall'esterno.

Volendo schematizzare gli elementi principali del nuovo approccio si possono individuare alcuni principi fondamentali su cui esso si basa:

la priorità che assume la costruzione delle capacità degli attori del territorio (*capacity building*); il rafforzamento istituzionale; il sostegno all'acquisizione di potere da parte di gruppi vulnerabili; il passaggio da un approccio a progetto ad un approccio a processo dove conta principalmente la costruzione nel tempo di capacità di sviluppo endogeno. Quest'ultimo è appunto uno sviluppo governabile dagli attori locali e basato su fattori di competitività fortemente radicati sul territorio, in modo da garantire un'indipendenza sempre maggiore dai Paesi donatori. In questo modo si cerca di tradurre dal punto di vista operativo il concetto di sviluppo sostenibile, introducendo uno strumento concretamente adatto ad assicurare che i risultati raggiunti grazie a determinati progetti perdurino nel tempo.

Queste sono a livello generale le caratteristiche della nuova forma di cooperazione sempre più promossa dall'Unione Europea, adottata nell'Accordo di Cotonou con la previsione della partecipazione della

società civile, la cui logica di avvicinamento tra le parti e di rottura della gerarchia donatore-beneficiario in realtà pervade tutto l'Accordo.

Al risultato notevolmente innovativo introdotto con Cotonou si arrivò sempre attraverso un processo graduale, iniziato negli anni di Lomé. Già con la III Convenzione di Lomé si iniziò a procedere verso questa direzione; nel testo venne infatti rivoluzionato il meccanismo di assegnazione dell'aiuto programmato, cercando di indirizzare in modo più efficace le risorse del FES; queste non vennero più distribuite a progetti di volta in volta selezionati, ma a programmi concertati con le autorità locali⁶⁶. Inoltre in quegli anni, accanto ai più tradizionali settori di intervento⁶⁷, si rafforzò il sostegno alle azioni di cooperazione regionale e ai "microprogetti" di interesse locale. Non bisogna dimenticare che la III Convenzione di Lomé fu la prima ad introdurre il riferimento alla centralità dell'individuo nel processo di sviluppo e non stupisce quindi che anche a livello operativo si iniziò a cercare il modo per avvicinare allo stesso l'attività di cooperazione. Questa primitiva forma di cooperazione decentrata, caratterizzata appunto dal sostegno assegnato sia a "microprogetti" co-finanziati con le autorità locali dei Paesi ACP sia ad attività di ONG europee o ACP, si era dimostrata molto efficace, contribuendo ad indirizzare la cooperazione verso la

⁶⁶ Per scegliere i programmi idonei a ricevere il finanziamento era stato predisposto un meccanismo composto di due fasi principali. La prima fase era preparatoria: dopo la comunicazione da parte della Commissione a ciascuno Paese ACP circa la quota finanziaria di cui avrebbe potuto beneficiare, questa affidava ai suoi delegati il compito di operare consultazioni con i rappresentanti di ciascuno Stato ACP per conoscere i settori prioritari di sviluppo di ogni Paese, identificare i settori in cui concentrare l'intervento comunitario, comprendere i mezzi più idonei al raggiungimento degli obiettivi. La seconda fase era quella di redazione del programma in cui la Commissione operava con la partecipazione della BEI ed in concerto con le autorità locali. Venivano quindi definiti più specificatamente le linee guida per l'intervento e le azioni più indicate per i settori individuati.

⁶⁷ Come abbiamo avuto modo di osservare nel secondo capitolo i principali settori di intervento nella III Convenzione di Lomé erano: quello dello sviluppo rurale, dell'industrializzazione, delle infrastrutture economiche e dello sviluppo sociale.

concreta promozione di uno sviluppo indipendente e radicato nella cultura di ciascun popolo.

Con la IV Convenzione di Lomé e soprattutto con la sua Revisione, si fece un ulteriore passo in avanti, introducendo quel principio di apertura che avrebbe poi trovato maturazione in Cotonou. Nell'art. 20 della IV Convenzione di Lomé⁶⁸ infatti, si afferma che, per garantire uno sviluppo autonomo degli Stati ACP “la cooperazione appoggia inoltre, entro i limiti fissati dagli Stati ACP interessati, le azioni di sviluppo di parti attive economiche, sociali e culturali, nel contesto di una cooperazione decentrata, in particolare in forma dell'unione degli sforzi e dei mezzi delle parti attive omologhe degli Stati ACP e della Comunità”⁶⁹. Viene inoltre menzionata la possibilità per le azioni di cooperazione decentrata di essere sostenute da azioni di cooperazione finanziaria e tecnica⁷⁰, sin dalla fase della programmazione degli interventi e anche quella per soggetti come enti locali, cooperative, ONG, istituti scolastici e di ricerca di intraprendere progetti, nell'ambito appunto della cooperazione decentrata⁷¹.

Con la Revisione del 1995 si sottolinea chiaramente l'importanza di questo genere di cooperazione, infatti “Riconoscendo che gli attori della cooperazione decentrata possono apportare un contributo positivo allo sviluppo degli Stati ACP, le parti convengono di intensificare gli sforzi mirati a incoraggiare la partecipazione degli attori ACP e della Comunità alle attività di cooperazione. A questo scopo le risorse della Convenzione

⁶⁸ *GUCE* L 229 del 17 agosto 1991

⁶⁹ Sempre secondo l'art. 20 “le parti attive sono i poteri pubblici decentrati, le comunità rurali e paesane, le cooperative, le imprese, i sindacati, i centri di insegnamento e di ricerca, le organizzazioni non governative di sviluppo, associazioni varie e tutti i gruppi e parti attive che sono in grado e desiderano offrire il loro contributo spontaneo e originale allo sviluppo degli Stati ACP”

⁷⁰ Art.21 della IV Convenzione di Lomé

⁷¹ Art. 230, lett. g), 2°co., della IV Convenzione di Lomé

possono essere utilizzate per appoggiare le attività della cooperazione decentrata” (art. 12 bis)⁷². E’ stata inoltre introdotta una sezione dedicata specificatamente alla cooperazione decentrata (artt. 251-253) in cui vengono indicati gli attori e le modalità di finanziamento di possibili azioni rientranti in questo ambito.

Sostanzialmente però le novità introdotte con la IV Convenzione di Lomé e la sua Revisione non sono molto più incisive dei pochi riferimenti al fenomeno, realizzati nella versione precedente. Nonostante i richiami alla cooperazione decentrata introdotti, in maniera più o meno chiara, in entrambe le versioni, gli interventi di cooperazione continuano ad essere inseriti in un quadro di relazioni accentrate negli Stati. Di fatto i programmi realizzati nel periodo delle Convenzioni di Lomé, seppur presentino alcuni indubbi elementi di decentramento, continuano ad essere caratterizzati da un’impostazione essenzialmente tradizionale. Ciò è riconducibile prima di tutto alla stessa “natura centralistica” della Convenzione di Lomé che attribuisce allo Stato un ruolo preponderante e inoltre ai criteri troppo rigidi per la gestione del FES, che non si adattavano all’elasticità di un programma decentrato e partecipativo, rendendo i fondi, nella pratica, inaccessibili agli attori non governativi. Inoltre gli stessi Stati ACP erano restii ad accordare spazi di libertà e responsabilità agli attori della società civile, in un contesto in cui anche le delegazioni territoriali dell’Unione Europea, più che ricercare relazioni con questa, erano ancora ancorate fortemente a rapporti di tipo istituzionale.

⁷² *GUCE* L 156 del 29 maggio 1998

Resta il fatto che le Convenzioni di Lomé ebbero il merito di dare inizio al cambiamento che porterà all'adozione di un nuovo approccio alla cooperazione.

Già nel 1992, infatti, la cooperazione decentrata fu dotata di uno strumento importante: venne introdotta una linea di bilancio dedicata alla cooperazione decentrata nell'ambito della sottosezione sulla cooperazione allo sviluppo destinata ai Paesi ACP. Questa linea, in seguito riconfermata nella sottosezione "altre azioni di cooperazione"⁷³, ha l'obiettivo di sostenere e sviluppare un approccio che privilegi il collegamento tra comunità territoriali organizzate dei PVS e dei paesi industrializzati. Con la sua creazione si manifestò la necessità di creare uno strumento autonomo ed indipendente rispetto al FES per promuovere il nuovo *modus operandi* della cooperazione, uno strumento utilizzabile ed adattabile anche ad altre regioni in via di sviluppo. Nel periodo che va dal 1992 al 1998 la linea di bilancio rimase priva di una chiara base giuridica di riferimento. Nonostante la IV Convenzione avesse introdotto dei primi riferimenti alla cooperazione decentrata, la sua portata ancora non era stata ben definita, tanto che, come accennato, i progetti realizzati in questo ambito mancarono di una forte demarcazione partecipativa e le dinamiche locali furono ancora insufficientemente coinvolte. La necessità di fissare basi giuridiche chiare per il fenomeno verrà soddisfatta nel 1998 con l'entrata in vigore

⁷³ Nella sottosezione "altre azioni di cooperazione" dal 1976 già si collocava una linea di finanziamento dedicata alle ONG per lo sviluppo europee aperte alla società civile; le ONG che possono accedere a questa linea di bilancio sono associazioni costituite da organizzazioni autonome, senza fini di lucro, in uno Stato membro della Comunità, secondo la legislazione vigente in quello Stato. Queste inoltre devono avere sede in un Paese membro dell'UE. E' importante sottolineare che le ONG sono identificate come i principali attori non statali a cui si rivolge l'UE nelle proprie politiche di cooperazione.

di un regolamento relativo alla cooperazione decentrata⁷⁴. Nel testo viene affermato che la cooperazione decentrata “costituisce un nuovo metodo di cooperazione allo sviluppo, che pone gli operatori al centro dell’attuazione perseguendo così il duplice obiettivo di adeguare le azioni alle esigenze e di garantirne flessibilità”. La sua caratteristica principale sarebbe appunto la promozione di “uno sviluppo più partecipativo che risponda alle esigenze e alle iniziative dei Paesi in via di sviluppo” e che rafforzi la “collettività sociale e la democratizzazione in questi Paesi”. Anche dal Libro Verde veniva sottolineata la necessità di “una partecipazione più attiva degli attori non governativi alle relazioni della cooperazione, settore privato ed altri rappresentanti della società civile (ambiente accademico, associativo, ONG sviluppo, ONG ambiente, associazioni dei consumatori)”⁷⁵.

L’Accordo di Cotonou è il risultato della graduale consapevolezza acquisita dall’UE circa l’importanza di porre l’approccio partecipativo alla base della nuova politica di cooperazione, cosa possibile attraverso un metodo di cooperazione decentrata che riconosca il ruolo di attori non governativi e governativi locali e la loro capacità di interazione.

Si vuole promuovere in questo modo un sistema di *governance*⁷⁶ nei Paesi in via di sviluppo che renda possibile la partecipazione della società civile al processo di sviluppo umano. Come affermato dalla Commissione in una Comunicazione immediatamente successiva

⁷⁴ Regolamento CE n.659/1998

⁷⁵ COM (96) 570 *cit.*, p.52

⁷⁶ Nel Libro Bianco del 2001 su “La governance europea” il concetto di *governance* designa norme, processi e comportamenti che influiscono nel modo in cui le competenze sono esercitate con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. COM(2001) 428 del 5 agosto 2001.

all'Accordo di Cotonou questa è infatti uno dei “pilastri chiave”⁷⁷ della politica di cooperazione e in quest'ottica “La qualità del dialogo con i paesi partner rappresenta un fattore chiave del successo delle politiche di sviluppo. Il partenariato, l'appropriazione dei processi di sviluppo da parte della popolazione, il consolidamento delle capacità istituzionali e amministrative, la qualificazione delle risorse umane, la riduzione della dipendenza dell'aiuto esterno, la partecipazione di attori economici e sociali e di rappresentanti della società civile, il coordinamento dei donatori, sono tutti principi ora largamente condivisi dai donatori”⁷⁸.

Nell'Accordo di Cotonou la valorizzazione della società civile e la decentralizzazione degli aiuti si è concretizzata prima di tutto considerando la partecipazione della società civile al processo di sviluppo non solo un obiettivo del partenariato, ma un suo vero e proprio principio fondamentale. All'art. 1 infatti, dove, ricordiamo, sono indicati gli obiettivi dell'Accordo, ci si riferisce per prima cosa alla “costituzione di una società civile attiva ed organizzata”; all' art. 2 in cui vengono individuati i veri e propri principi alla base delle relazioni ACP-UE, si fa sia un generico riferimento all'assunzione da parte dei “paesi e delle popolazioni interessati della responsabilità delle strategie di sviluppo” e poi più specificatamente viene prevista all'apertura e alla partecipazione, a partire dal governo centrale che rimane il partner principale, “ad attori di vario tipo, compreso il settore privato e le organizzazioni della società civile, nella vita politica, economica e sociale”. La società civile, “in tutte le sue forme, a seconda delle sue particolarità nazionali” diviene un

⁷⁷ “La Commissione considera la società civile uno dei pilastri chiave della sua politica di sviluppo. Una stretta collaborazione con la società civile e la sua promozione sono essenziali ai fini di garantire la più ampia partecipazione possibile di tutti i settori della società, in modo da creare presupposti per una maggiore equità, per l'allargamento, agli indigeni, dei vantaggi della crescita economica e per il consolidamento del tessuto democratico”. COM(2000) 212 del 26 aprile 2000, p.30

⁷⁸ COM(2000) 212 *cit.*, p.30

vero e proprio attore del partenariato (art. 6), insieme alle autorità pubbliche, le autorità nazionali e regionali e gli attori non statali (settore privato, i partner economici e sociali, comprese le organizzazioni sindacali) . In virtù del nuovo ruolo attivo di questo gruppo di soggetti, inoltre l'art. 4 stabilisce che appunto gli attori non statali vengano:

“ - informati e consultati sulle politiche e sulle strategie di cooperazione nonché sulle priorità di cooperazione, soprattutto nei settori che li interessano o li riguardano direttamente, e sul dialogo politico;

- dotati di risorse finanziarie alle condizioni stabilite nel presente accordo, al fine di sostenere i processi di sviluppo a livello locale;

- coinvolti nell'attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione nei settori che li interessano o nei quali detengono un vantaggio comparativo;

- sostenuti nello sviluppo delle loro capacità in settori critici, al fine di rafforzarne le competenze, in particolare in materia di organizzazione e rappresentazione, e per potenziare i meccanismi di consultazione, compresi i canali di comunicazione e dialogo, e promuovere alleanze strategiche”.

Tutto l'Accordo, nelle diverse disposizioni, è quindi influenzato dalla volontà di affermare questo principio di gestione partecipativa; per esempio nelle disposizioni sul dialogo politico viene affermato che “sono associate al dialogo le organizzazioni regionali e sub regionali, nonché i rappresentanti delle organizzazioni della società civile”⁷⁹, e si sottolinea come lo stesso dialogo politico con la società civile debba essere costante⁸⁰ ; circa la promozione degli elementi essenziali dell'Accordo, è evidenziato l'impegno della Comunità nel garantire “lo sviluppo delle

⁷⁹ Art. 8, par. 7

⁸⁰ Art. 15, par. 3

capacità degli attori pubblici e privati e della società civile nel quadro di strategie concordate tra lo Stato interessato e la Comunità”⁸¹ e nelle strategie, sia di cooperazione che commerciali, si fa più volte riferimento all’importanza di coinvolgimento e di consultazione della società civile e degli attori non statali.

Per quanto sia importante il ruolo assunto dalla società civile nell’Accordo di Cotonou è necessario sottolineare che qui non viene offerta una definizione chiara di cosa si intenda per “società civile”, ma questa viene delimitata solo in senso negativo, distinguendola da altri attori come “settore privato e partner economici e sociali”. Solo nella “Dichiarazione comune sui soggetti del partenariato”, allegata al testo dell’Accordo, si tentano di elencare i soggetti che possono essere compresi in questa nozione⁸², ma sempre sottolineando che “la definizione di società civile possa differire notevolmente a seconda delle condizioni socioeconomiche e culturali di ciascun Paese ACP”.

Per evitare che il concetto indefinito e vago fosse di ostacolo ad un incisivo processo di decentralizzazione della cooperazione, la Commissione⁸³, qualche anno dopo la firma dell’Accordo di Cotonou, ha deciso di concentrare i propri sforzi sulla definizione della nozione di Attori non statali (ANS), definizione meno teorica, che meglio poteva rappresentare l’insieme dei soggetti potenzialmente coinvolgibili nelle azioni di cooperazione decentrata allo sviluppo.

⁸¹ Art. 9, par. 4

⁸² Dichiarazione comune sui soggetti del partenariato: “Le parti concordano che la definizione di società civile può differire notevolmente a seconda delle condizioni socioeconomiche e culturali di ciascun Paese ACP. Esse ritengono tuttavia che tale definizione possa includere, tra altre, le seguenti organizzazioni: gruppi e organizzazioni giovanili, organizzazioni per la protezione dell’infanzia, movimenti ambientalisti, organizzazioni di coltivatori e allevatori, associazioni di consumatori, organizzazioni religiose, strutture di sostegno allo sviluppo (ONG, istituti di insegnamento e di ricerca), associazioni culturali e gli organi d’informazione”.

⁸³ COM(2002) 258 del 28 maggio 2002.

Con la locuzione ANS si indicano “l’insieme delle organizzazioni in cui si raccolgono le principali strutture già esistenti o emergenti della società al di fuori del Governo e della pubblica amministrazione e che si formano per iniziativa volontaria dei cittadini per promuovere un certo tema o un certo interesse”⁸⁴. La Commissione ha indicato anche le modalità con cui possono essere individuati gli ANS da coinvolgere nella realizzazione di determinati interventi, a cui garantire supporto e crescita e con cui instaurare un dialogo costante. Nella Comunicazione la è stata sottolineata l’importanza della partecipazione degli Attori non statali sia del Nord che del Sud, evidenziando però la necessità di un trattamento differente a quelli dei PVS. Le problematiche incontrate da quest’ultime nella progettazione o nella realizzazione di determinati interventi sono indubbiamente maggiori, soffrendo di una maggiore fragilità nella loro struttura amministrativa, avendo meno esperienza e spesso meno mezzi a disposizione. Nei confronti delle ANS locali in questi Paesi, quindi, sempre in virtù della condizione di autosufficienza che si vuole attualmente garantire con il processo di sviluppo, devono essere promosse a livello comunitario azioni dirette al miglioramento delle loro capacità, alla partecipazione al dialogo con ANS del Nord, agli scambi di *know how* da attori con maggiore esperienza, in modo da rendere gli ANS dei PVS “soggetti attivi, credibili e solidamente strutturati”, indispensabili nelle azioni di cooperazione decentrata.

Dal punto di vista più pratico l’approccio partecipativo alla politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria è stato inoltre promosso

⁸⁴ Partendo da questa definizione possono essere riconducibili a tale categoria Organizzazioni non governative o Organizzazioni Locali, i partner sociali, come sindacati o associazioni di imprenditori, le associazioni del settore privato ed organizzazioni di imprese, associazioni di chiese e movimenti confessionali, università, associazioni culturali, mezzi di informazione. Le ANS possono essere quindi con o senza fini di lucro.

attraverso il processo di decontrazione. Con questo sono stati gradualmente trasferiti i mezzi, gli strumenti e le responsabilità dalla sede centrale alle delegazioni CE. Queste devono adoperarsi, nella realizzazione delle strategie e dei programmi comunitari, a coinvolgere al massimo gli ANS nelle consultazioni e nel dialogo con autorità ed istituzioni locali, nazionali ed internazionali. Nel quadro dell'Accordo di Cotonou alcune risorse del FES sono state appunto destinate, in gran parte dei governi dei Paesi ACP in accordo con la Comunità, ad azioni di sostegno per gli ANS. Attraverso il processo di deconcentrazione si cerca di realizzare ciò che è alla base di tutto il partenariato, dialogo e partecipazione; per cui le autorità nazionali dei Paesi ACP, le delegazioni CE e i rappresentanti degli ANS individuano congiuntamente il tipo di attori e di attività da sostenere.

La cooperazione decentrata chiaramente può essere analizzata sotto diversi aspetti ed è difficile, e non inerente con l'analisi fin qui svolta, cercare di osservarli tutti. Ciò che si è cercato di fare in questo paragrafo è stato descrivere le caratteristiche principali del nuovo, dominante, approccio, della cooperazione allo sviluppo comunitaria nella sua fase più recente. L'Accordo di Cotonou, come abbiamo visto, si inserisce perfettamente in questo quadro di innovazione dell'attività di cooperazione; il partenariato basato sul principio della partecipazione della società civile, vuole infatti sia stimolare lo sviluppo economico e sociale in aree del mondo, come l'Africa sub-sahariana, carenti di strutture e conoscenze tecniche, sia mirare a creare società interne consapevoli, attive, vere portatrici di democrazia. Questo è possibile attraverso il superamento del tradizionale dualismo cooperazione governativa e cooperazione non governativa, tipico della cooperazione allo sviluppo fino a questa fase attuale. I vecchi attori non governativi, le ONG che sono i soggetti tra gli

Attori non Statali a cui l'UE attribuisce più importanza in questo ambito, assumono ora un nuovo ruolo, anche politico. Queste divengono gli intermediari tra istituzioni e società civile e si fanno rappresentanti di quest'ultimo attore⁸⁵, come abbiamo osservato, difficile da definire ma necessario per garantire un reale sviluppo umano.

La cooperazione decentrata è chiaramente ancora in fase di concreta definizione; essendo una forma di avvicinamento tra i donatori e i beneficiari degli interventi di cooperazione allo sviluppo, come il dialogo politico promosso da Cotonou, potrà essere strutturata e gestita in modo differente.

Ciò che si può riscontrare è che è la direzione verso la quale a livello comunitario, ma anche internazionale, si è sempre più convinta di andare. L'Unione Europea infatti più recentemente ha ribadito in importanti documenti il ruolo centrale della società civile nella cooperazione allo sviluppo. Nel "Consenso europeo per lo sviluppo"⁸⁶ nel capitolo dedicato ai principi comuni viene appunto ribadito il ruolo della società civile, sottolineando che l'UE incoraggia a partecipare al processo di sviluppo, tutte le parti interessate a questo⁸⁷. In tale

⁸⁵ Nello stesso art. 7 dell'Accordo di Cotonou, viene sottolineato che "Il contributo della società civile allo sviluppo può essere migliorato rafforzando le organizzazioni comunitarie e le organizzazioni non governative senza scopo di lucro in tutti i campi della cooperazione. A tal fine è necessario: - incoraggiare e sostenere la costituzione e lo sviluppo di tali organizzazioni; creare meccanismi per coinvolgerle nell'elaborazione, nell'attuazione e nella valutazione delle strategie e dei programmi di sviluppo".

⁸⁶ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea. *GUCE C 46* del 24 febbraio 2006.

⁸⁷ "L'UE favorisce l'ampia partecipazione di tutte le parti interessate allo sviluppo e incoraggia tutte le parti della società a parteciparvi. La società civile, comprese le parti sociali ed economiche quali le organizzazioni sindacali, le organizzazioni dei datori di lavoro e il settore privato, ONG ed altri soggetti non statali dei paesi partner, svolgono in particolare un ruolo vitale in qualità di promotori della democrazia, della giustizia sociale e dei diritti umani. L'UE intensificherà il suo sostegno allo sviluppo di capacità dei soggetti non statali per rafforzare la loro voce nel processo di sviluppo e portare avanti il dialogo economico, sociale e politico. Sarà altresì riconosciuto l'importante ruolo

Dichiarazione la società civile, insieme alle agenzie dell'ONU, è identificata come il soggetto più adatto, in collaborazione con le istituzioni europee, a dare attuazione alle priorità immediate dell'UE, soprattutto in casi di partenariati difficili, di “Stati fragili”, assicurando i servizi di base e il soddisfacimento dei bisogni primari della popolazione.

In analogia con questo documento il “Consenso Europeo sull'aiuto umanitario”⁸⁸ riconosce la necessità, in un ambiente sempre più complesso per la risposta umanitaria, di promuovere ed organizzare un approccio coordinato, individuando le principali ONG europee e locali e le Agenzie dell'ONU che ne devono essere le protagoniste. Anche nel documento strategico dell' EIDHR⁸⁹ per il 2007-2013, nelle attività di promozione di riforme politiche e di rispetto dei diritti umani nei Paesi terzi, soprattutto in quelli in via di sviluppo dove le situazioni sono più fragili, si cerca di assicurare alle organizzazioni della società civile la possibilità di intervenire in indipendenza d'azione, di agire anche senza

della società europea; a tal fine, l'UE deciderà particolare attenzione all'educazione allo sviluppo e ad una maggiore sensibilizzazione dei cittadini dell'UE.” in *GUCE C 46 cit.*

⁸⁸ *GUCE C 25* del 30 gennaio 2009

⁸⁹ L'EIDHR (Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani) è uno dei nuovi strumenti adottati dall'Unione Europea per il periodo 2007-2013 per l'implementazione dell'aiuto esterno verso i Paesi terzi. L'obiettivo principale è contribuire allo sviluppo della democrazie, al rafforzamento del ruolo della legge, del rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali. Gioca un ruolo complementare rispetto agli strumenti dell'UE sullo stesso tema. Le altre novità introdotte per questo periodo sono: l'ENPI (Strumento Europeo del Vicinato e Partenariato), che fornisce assistenza a 17 Paesi, e comprende un'importante componente specifica di cooperazione transfrontaliera per le regioni al confine con l'UE); il DCI (Fondo per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo), articolato in una serie di programmi geografici e tematici, promuovendo azioni di cooperazione in tutti i Paesi in via di sviluppo; l'IFS (Strumento per la stabilità), che mira a contribuire alla stabilità nei Paesi che presentano situazioni di crisi, predisponendo anche assistenza il più rapida possibile in caso di peggioramento di certi contesti; l' NSI (Strumento per la Cooperazione in materia di Sicurezza Nucleare) che finanzia misure di sostegno a promozione di un elevato livello di sicurezza nucleare e protezione radiologica, nonché dell'applicazione di salvaguardie efficienti ed efficaci concernenti il materiale nucleare nei Paesi terzi. Tutti questi strumenti vengono messi in atto e monitorati dall'Ufficio della cooperazione EuropeAid della Commissione Europea, che gestisce appunto i programmi di aiuto all'esterno dell'Unione.

il consenso del governo interessato, con l'obiettivo di dotare gli interventi di una maggiore flessibilità, capacità di rispondere ai cambiamenti sul terreno e di introdurre innovazioni.

Il recente Libro Verde su “La politica di sviluppo dell’Unione europea a sostegno della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile- Potenziare l’impatto della politica di sviluppo dell’UE”⁹⁰, oltre a riconoscere che “le organizzazioni della società civile sono “partner vitali”⁹¹ per il consolidamento di una *governance* efficace e di una crescita che vada a beneficio di tutte le fasce sociali, sottolinea l’importanza della partecipazione di questa nella realizzazione di “nuove strategie comuni per la crescita inclusiva”⁹², in partenariato con singoli Paesi in via di sviluppo o raggruppamenti regionali.

L’approccio alla cooperazione che ritenga indispensabile e complementare all’attività dei donatori degli aiuti anche quella dei beneficiari è la strada ora più sostenuta per il raggiungimento dello sviluppo umano, la più efficace, ma anche una tra quelle più complesse e difficili da percorrere, perché richiede una responsabilità e una stabilità da parte dei Paesi in via di sviluppo a volte, in contesti minati da differenti difficoltà, difficili da garantire. Nel contesto dell’Accordo di Cotonou, soprattutto all’interno del continente africano tanto eterogeneo, accanto ad insuccessi ci sono stati anche ottimi risultati raggiunti in questo ambito. Si è innescato in molti Stati africani un vero e proprio processo di strutturazione di una società civile attiva. Già poco prima

⁹⁰ COM(2010) 629 del 10 novembre 2010.

⁹¹ COM(2010) 629 *cit.* p.8

⁹² La crescita socialmente inclusiva prevede azioni che garantiscano: una stabilità politica e macroeconomica, il buon governo, la sicurezza, il rispetto dei diritti umani, un quadro regolamentare e strategico propizio alle imprese che faciliti forme di occupazione produttive e dignitose, un buon livello di istruzione, di salute e di capacità creativa della popolazione, l’uso sostenibile di risorse naturali insufficienti, le infrastrutture economiche, il rispetto di norme fondamentali in materia di lavoro e una partecipazione proficua agli scambi internazionali. COM(2010) 629 *cit.*, p.12

della firma del nuovo Accordo di partenariato ACP-UE nel 1997 ad Entebbe, in Uganda, si erano riunite più di 30 organizzazioni della società civile dei Paesi ACP, dando vita all' "ACP Civil Society Forum", di cui sette organizzazioni erano state selezionate come ufficiali rappresentanti dei Paesi ACP. Con la firma di Cotonou ha dimensione locale ha acquisito appunto una spinta incisiva, testimoniata dalla nascita di piattaforme di associazioni rappresentanti donne, giovani, agricoltori, sindacati, operatori sociali. Il bisogno di organizzarsi per partecipare all'Accordo, soprattutto in quei paesi in cui non esistevano piattaforme nazionali, ha favorito la creazione di federazioni della società civile aperta alle sfide globali. In Guinea, Benin, Togo, per esempio, è stato stabilito un dialogo costante tra le piattaforme stabilite per le questioni riguardanti il "World Summit on Sustainable Development", il "Poverty Reduction Strategy Programmes" ed il "World Trade Organisation". Anche nei Paesi in cui già erano presenti strutture associative civili, come Burkina Faso e Mali, sono state nominate commissioni ed organizzazioni specifiche che si concentrino su interventi legati alle tematiche di Cotonou. Stati più sviluppati come il Ghana sono arrivati a strutturare un coinvolgimento della società civile più mirato, per cui è stato affidato al sindacato dei lavoratori agricoli il ruolo di coordinare le consultazioni con autorità nazionali e locali nel campo del commercio. Il Senegal in particolare ha dimostrato una grande capacità di rispondere in modo maturo alla promozione della partecipazione della società civile, incentivata da Cotonou. Già a partire dagli anni '70-'80 gli attori non statali del Paese avevano dimostrato capacità e volontà di essere presenti nel territorio; organizzandosi in federazioni, consorzi e network tematici sono riusciti con il tempo ad essere identificati negli ambienti istituzionali come soggetti affidabili. Questi sono riusciti così a prendere

parte attiva nella fase di programmazione dell'ultimo Fondo Europeo per lo sviluppo, concentrandosi sulla stesura della strategia nazionale per la riduzione della povertà.⁹³ Sempre qui in Senegal è stata inoltre creata ed è molto attiva un organizzazione, ENDA Tiers monde, referente della società civile dell'Africa occidentale nell'ambito del dialogo permanente promosso dai processi di Cotonou.

E' inoltre interessante notare come la società civile sia sempre più partecipe nel più complesso piano dei accordi commerciali, previsti dall'Accordo. La Zambia ha al riguardo promosso un progetto pilota per rendere la comunità locale parte attiva della negoziazione degli stessi.

In Malawi invece grazie ad un network di 100 ONG, i piccoli operatori rurali sono riusciti ad incidere nella definizione della politica commerciale del governo, stimolata di cambiamenti previsti da Cotonou.

Anche in ambito commerciale sono state quindi promosse azioni prima di tutto dirette informare correttamente i produttori in materie, per poi renderli capaci non solo di partecipare alle negoziazioni di accordi che incidono direttamente sulla loro attività, ma anche di instaurare un dialogo solido e duraturo con il governo nazionale.

⁹³ Nel processo di creazione della strategia nazionale per la riduzione della povertà, attori importanti sono state le piattaforme non governative per favorire lo sviluppo, come CONGAD (Consiglio delle Organizzazioni non Governative che sostengono di sostegno allo sviluppo) e FAFS (Federazione nazionale delle associazioni femminili). Inoltre anche nella definizione del Piano nazionale sulle leggi agricole è stato forte il coinvolgimento della società civile, ben rappresentata nel CNCR (Consiglio nazionale di concertazione e cooperazione rurale) e nell'APCR (Associazione dei Presidenti dei Consigli rurali).

Osservazioni conclusive.

Dei tanti aspetti che potevano essere osservati in materia, ho prediletto nel corso della mia ricerca l'analisi dell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo umano. Mi sono focalizzata cioè su come sia emersa la consapevolezza che lo sviluppo di un Paese non dipenda esclusivamente dal miglioramento della sua condizione economica, ma sia il risultato di un processo complesso, in cui la dimensione politica, sociale, culturale ed economica si incontrano ed integrano, con l'obiettivo di garantire ad ogni singolo individuo il riconoscimento dei propri diritti fondamentali.

In questa direzione si è appunto orientata nel tempo la politica di cooperazione allo sviluppo adottata in ambito comunitario, focalizzata sulla promozione di uno sviluppo incentrato sull'uomo e quindi sulla predisposizione di mezzi adatti al raggiungimento di tale obiettivo.

I diritti umani e i principi democratici, fondamenti dell'Unione Europea al suo interno, si riflettono così anche nelle relazioni esterne e divengono essenziali in quelle con i Paesi in via di sviluppo, spesso fragili non solo economicamente ma anche a livello sociale e politico.

La politica di condizionalità, qui approfonditamente analizzata, è il segno più evidente di questo processo di integrazione tra sviluppo, diritti umani e principi democratici. L'Unione Europea si fa promotrice di un nuovo importante strumento, tra quelli predisposti con l'evoluzione del processo di internazionalizzazione dei diritti umani. Questi, infatti, con il tempo hanno smesso di essere attribuibili allo Stato e per questo "revocabili", ma piuttosto sono divenuti un nucleo di diritti inviolabili che lo stesso ha il dovere di garantire e dei quali è responsabile di fronte alla comunità internazionale, legittimata quindi ad intervenire in caso di *gross violations*.

Con l'introduzione di clausole che vincolino l'erogazione degli aiuti economici al rispetto di tali diritti, la Comunità ha introdotto anche l'attività di cooperazione allo sviluppo, nel contesto di quegli interventi che superano il confine della *domestic jurisdiction* dello Stato, per garantire una maggiore tutela alla popolazione.

La volontà di mettere l'uomo al centro del processo di sviluppo non si è espressa solo con metodi "coercitivi". Abbiamo osservato infatti che, con il tempo, la politica di cooperazione comunitaria si è sempre più fondata sulla partecipazione dei Paesi più arretrati alla programmazione e all'implementazione dei suoi interventi. La direzione verso la quale sta andando attualmente l'UE è infatti quella di un attore che non impone, ma che propone, che dialoga con le culture dei Paesi con i quali istituisce relazioni, per aiutarli a portare avanti uno sviluppo endogeno. Il dialogo si è trasformato così in un importante elemento della politica di cooperazione europea, coinvolgendo sia le autorità pubbliche, sia la società civile nel suo insieme, nella valorizzazione della diversità culturale, di risorse e di strumenti per lo sviluppo che emergano da ogni singola e specifica realtà.

Gli obiettivi che l'UE attualmente si è posta nella realizzazione dei partenariati con i Paesi terzi, a partire da quelli ACP ma anche con quelli del bacino del Mediterraneo, sono ambiziosi e di ampio raggio e chiaramente non facili da raggiungere. In queste pagine mi sono orientata soprattutto sulla teoria, su come l'uomo venga proclamato al centro dello sviluppo e su come questa concezione orienti l'attività di cooperazione, ma nella pratica è chiaramente più difficile applicare questo approccio. Ogni Paese in via di sviluppo ha la propria storia, le proprie peculiarità, delle specifiche difficoltà che lo tengono in condizioni di inferiorità rispetto ad altri. Al tempo stesso i Paesi

sviluppati hanno i propri obiettivi nelle relazioni internazionali, la necessità di tutelare i propri interessi economici, l'incapacità di sostenere interventi all'esterno in periodi di difficoltà interna. La cooperazione allo sviluppo, ieri come oggi, è un ambito fortemente interdipendente a tanti altri, in cui spesso la sincera volontà di garantire una migliore condizione alle popolazioni dei PVS, si fonde con quella più strumentale, di mantenere la stabilità in zone pericolosamente vicine o importanti per l'economia dei singoli Stati.

L'attuale crisi del Medio Oriente ha mostrato la debolezza del partenariato euro-mediterraneo, che a partire dal 1995 con il lancio del processo di Barcellona aveva avuto come principi fondamentali, allo stesso modo delle relazioni ACP-UE, la promozione del dialogo politico e forme di decentramento della cooperazione. Nonostante anche qui l'attività dell'Unione era stata fortemente rinnovata e si puntasse a sostenere i Paesi del bacino del Mediterraneo in riforme politiche concrete, le forme di condizionalità degli aiuti comunitari erano state messe in secondo piano rispetto alla necessità, fortemente avvertita soprattutto dagli Stati membri più vicini all'area, di avere stabili interlocutori politici, che collaborassero nella lotta al terrorismo e nel contenimento dell'immigrazione. In questo modo la Commissione era stata lasciata spesso sola nella promozione di riforme politiche in questi territori, soprattutto nel quadro della politica europea del vicinato¹,

¹ La politica europea del vicinato (PEV) si inserisce nel contesto del processo di Barcellona ed infatti, anche questa, è stata delineata nel 2003 con il fine di rafforzare il partenariato con l'area che si affaccia sul Mediterraneo. In generale la PEV ha come obiettivo la creazione di solidi rapporti a livello economico, politico, strategico e culturale, con i Paesi che si trovano in prossimità dell'Unione, verso est e verso sud (vengono coinvolti infatti in tale politica sia i Paesi del Mediterraneo come: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia; che i Paesi dell'Europa orientale e del Caucaso: Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia, Ucraina).

poiché mancava una coesione e una determinazione reale da parte degli Stati membri, che hanno favorito l'appoggio di governi autoritari e la realizzazione di riforme di facciata, pensando fosse il modo migliore per mantenere la fragile stabilità. Ma tale *modus operandi* si è dimostrato inefficace ed ora, come dimostra la proposta di “Un Partenariato per la democrazia e la Prosperità Condivisa con il Mediterraneo Meridionale”², l'UE mostra di voler intervenire nella situazione di crisi instaurando nei territori un partenariato realmente e concretamente basato sul dialogo politico, per la condivisione di valori comuni, sulla partecipazione della società civile al processo di sviluppo, su una politica di condizionalità per incentivazione in base all'impegno verso il *good governance*. Questi, come dicevo, sono principi già da tempo proclamati come fondamentali nelle relazioni con questi Paesi ma la cui applicazione era stata pericolosamente rimandata.

L'Unione Europea quindi continua a percorrere e ribadire l'importanza di basare la propria politica di cooperazione allo sviluppo sulla tutela dei diritti umani, sulla promozione dei principi democratici e sull'interazione con i Paesi in cui interviene e con le loro popolazioni.

Nonostante dei punti deboli e alcune difficoltà, l'Unione si è dimostrata nel tempo e si dimostra oggi un attore della comunità internazionale

² La proposta per “Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo Meridionale” è contenuta nella Comunicazione congiunta al Consiglio Europeo, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2011) 200 dell' 8 marzo 2011, presentata e approvata al Consiglio Europeo straordinario del 11 marzo 2011. Il testo presenta il modo in cui l'UE ha intenzione di reagire agli eventi che si stanno verificando nel suo vicinato meridionale e oltre a predisporre gli interventi di risposta immediata prevede appunto che venga riesaminata la politica del vicinato, rafforzando le azioni per lo sviluppo democratico e istituzionale. Interessante è notare che si dà particolare importanza ad una politica di condizionalità “more and more” per cui i paesi che avanzano più e più rapidamente nelle riforme potranno contare su maggiori aiuti; inoltre si sottolinea la necessità di intensificare il dialogo e il coinvolgimento della società civile, proponendo anche la creazione di uno Strumento di vicinato per la società civile.

particolarmente capace in questo ambito a rivedere il suo approccio d'intervento per rispondere a nuove sfide e cambiamenti. Attualmente le minacce alla politica di cooperazione allo sviluppo umano, non vengono solo da situazioni fragili in cui le contingenze hanno portato ad ammettere regimi autoritari o riforme di facciata, ma anche dalla stessa comunità internazionale, da soggetti che stanno acquistando un ruolo sempre più importante nel sostegno ai Paesi in via di sviluppo, attraverso politiche di cooperazione basate su principi opposti a quelli comunitari, come per esempio la Cina. La potenza economica cinese sta assumendo rapidamente un ruolo essenziale per lo sviluppo dell'Africa subsahariana. Il modello di cooperazione allo sviluppo cinese è non solo differente ma potremmo dire contrastante con quello europeo. La Cina si vanta infatti di non porre condizioni al suo aiuto, a parte l'adesione al principio di una sola Cina, e sottolinea che i partner sono equiparati insistendo sulla cooperazione Sud-Sud. Senza entrare nello specifico su un argomento così vasto e complesso come la cooperazione allo sviluppo cinese o meglio i rapporti economici che sta intessendo con l'Africa per trovare mercati dove esportare i propri prodotti e garantirsi materie prime ed energia sufficienti al proprio consumo, non possono essere trascurati i suoi rapporti sempre più intensi con i Paesi africani. A partire dal 2000 è stato istituito perfino il FOCAC (Forum on China Africa Cooperation) impegnato a promuovere le relazioni economiche, politiche e culturali tra l'Impero di mezzo e il continente africano e da allora infatti sono state organizzate diverse Conferenze e Summit. Ciò che è particolarmente pericoloso per il modello di cooperazione comunitario non è solo l'aumentare di aiuti (come assistenza tecnica, prestiti senza interesse, doni, riduzioni del debito) erogati molto velocemente, senza condizioni che impongano riforme politiche o rispetto degli standard

democratici, ma anche ciò che rappresenta la Cina in sé per sé. La Cina era un Paesi in via di sviluppo, ancora ritenuta in realtà tale e beneficiaria di prestiti della Banca Mondiale, la cui esplosiva crescita economica ne ha ribaltato l'importanza nel contesto internazionale. Lo sviluppo però da essa vissuta è tutt'altro che centrato sull'uomo, al suo interno ci sono ancora vastissime aree della popolazione che vivono in condizioni di estrema povertà; il modello che Pechino sta portando avanti con successo è infatti un modello di sviluppo alternativo che riesce a coniugare l'autoritarismo politico del suo governo, tipico anche di molte regioni dell'Africa, con una forma di *laissez faire* imprenditoriale. La buona riuscita, per lo meno in questa prima fase, di tale modello e il sostegno offerto dalla stessa Cina, potrebbero essere sempre più allettanti per le instabili realtà africane e spingere a prediligere il modello di sviluppo cinese a quello europeo.

Questi sono solo esempi degli scenari futuri in cui la politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria si troverà ad operare e delle difficoltà alle quali dovrà reagire. L'Unione Europea si sta comunque dotando di strumenti idonei ad affrontare sfide globali sempre più difficili. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono state introdotte una serie di riforme con l'obiettivo di rafforzare la coerenza dell'azione esterna e di rendere più importante il profilo dell'UE nel mondo. In quest'ottica, per garantire uniformità, coerenza ed efficacia nei diversi settori d'intervento dell'azione esterna che, come definita nel Trattato di Lisbona, comprende dialoghi politici, la politica commerciale e la cooperazione economico e allo sviluppo con i Paesi terzi, è stata creata la carica di Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione. Per sostenere l'attività di quest'ultimo è stato inoltre

istituito il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)³, una delle più importanti novità introdotte dal Trattato, proprio con l'obiettivo di rendere più incisiva la politica estera europea.

Per quello che ci riguarda è importante sottolineare che sia l'Alto rappresentante che il Servizio europeo per l'azione esterna hanno il compito di assicurare la coerenza ed il coordinamento tra la politica estera e di sicurezza, affidata al Consiglio, e le altre politiche per l'azione esterna, tra cui la cooperazione allo sviluppo, gestite dalla Commissione. All'Alto Rappresentante spetterà quindi la direzione politica degli strumenti finanziari predisposti per gli interventi nell'ambito delle relazioni esterne, mentre la gestione rimarrà nelle mani della Commissione. Il SEAE invece contribuirà alla programmazione e al ciclo di gestione di vari strumenti, quali: lo Strumento di cooperazione allo sviluppo, lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, lo Strumento europeo di vicinato e partenariato, lo Strumento per la cooperazione sulla sicurezza nucleare e lo Strumento di Stabilità. Il compito del SEAE sarà appunto quello di allocazione dei fondi tra i vari paesi e regioni, di realizzazione di *paper* strategici sui paesi e le regioni o di programmi indicativi nazionali e regionali; inoltre gran parte delle Direzione Generale Relazioni Esterna e della Direzione Generale Sviluppo della Commissione europea verranno inquadrare all'interno del Servizio europeo per l'azione esterna.

Questo accenno ai nuovi, molteplici, strumenti introdotti con il Trattato di Lisbona vuole solo servire a sottolineare come l'Unione Europea stia

³ Art. 27.3 TUE: "Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali"

puntando sulle proprie potenzialità di attore internazionale, come sia orientata ad assumere un ruolo sempre più incisivo nel panorama globale. La capacità di strutturare le proprie azioni, di garantire coerenza tra le attività di cooperazione promosse dai singoli Stati⁴ membri e quelle rientranti nella politica di cooperazione dell'Unione, nonché tra le stesse azioni di politica estera dell'Unione, può essere un modo per riuscire più concretamente a raggiungere gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e delle relazioni esterne, ribaditi anche dal nuovo Trattato, ossia: l'eliminazione della povertà, la promozione nel resto del mondo della democrazia, dello Stato di diritto, dell'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 21 TUE).

⁴ Nel Trattato di Lisbona vengono appunto classificati la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari come "competenze parallele concorrenti" (art. 210 TFUE), nel senso che l'Unione conduce una politica autonoma che non impedisce agli Stati membri di esercitare le loro competenze, senza tuttavia limitarsi ad essere "complementare" a quella portata avanti dai Paesi europei (art. 130 U TCE).

Bibliografia

ALSTON P., *A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?*, in *Netherlands International Law Review*, 1982-

ALSTON P., *Making Space for New Human Rights: The Case of the Right to Development*, in *1 Harvard Human Rights Journal*, 1988.

ALTING VON GESEAU, *The Lomé Convention and a New International Order*, Leyden, 1977.

AMAWATY Y., *Human rights and the ACP-EEC Lomé II Convention: Business as Usual at the EEC*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980.

ARTS K., *Political dialogue requires investments: meeting the human rights commitment of the Cotonou Agreement*, in *The Courier* n. 200, 2003.

BERMEJO R., *Vers un nouvel ordre économique International*, Fribourg-

BONAGLIA F., DE LUCA V., *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Bologna, 2006.

BOYLE A.E., FREESTONE D., *International law and sustainable development: past achievement and future challenges*, New York, 1999.

BRODIN J., *La politique d'approche globale méditerranéenne de la Communauté*, in J.BRODIN, G.MOLINIER, A.PITRONE, *Le droit de la Communauté économique européenne: Commentaire du Traité et des tests pris pour sa C.LUCRON, A' la recherche du PVD oublié?* In

Reveu du Marché cammun et de l'Union européenne, 1987, n.123, pp.662-666. *ppllication*, Bruxelles, 1986, pp-283-298.

CLARK R.F., *Victory deferred: The war on global poverty,1945-2003*.

COLLIARD C.A., MANIN P., *L'association à la Communauté économique européenne*, Parigi, 1968

COLLIARD C.A., MANIN P., *L'association à la Communauté économique européenne*, Parigi, 1968.

COMMISSION OF HUMAN RIGHTS – OPEN-ENDED WORKING GROUP ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT, *Quarto rapporto dell'esperto indipendente del diritto allo sviluppo*, Ginevra, 7-18 ottobre 2002, <http://daccess-ods.un.org>..

CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, 7^a ed., Padova, 2005.

CUTUGNO V.D., *La clausola di condizionalità nel diritto internazionale*, in *Quaderni di studi europei*, vol.1/2006

DANIELE L., (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001.

DE GUCHT K., in *Rivista di diritto Europeo*, 1989.

DI FRANCO P., *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le "condizionalità" democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, p.555

DI FRANCO P., *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le condizionalità democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, fasc. 3

DI FRANCO P., *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le condizionalità democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, fasc. 3, p. 549.

DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*, Roma-Bari, 2000.

FEUR G., CASSAN H., *Droit International du développement*, Parigi, 1991

FIELDHOUSE D.K., *The west and the Third World. Trade, Colonialism, Dependence and Development*, Oxford, 1999.

FLORY M., *Le droit International de développement en regime de croisière*, in *Revue générale de Droit International Public*, 1986.

FLORY M., *Droit International du développement*, Parigi, 1977.

FOIS P., *Commento all'articolo 238 del Trattato CEE*, in R. QUADRI, R. MONACO,

A. TRABUCCHI, *Trattato istitutivo della Comunità europea*, commentario, 4 voll., Milano

FOIS P., *Commento all'articolo 238 del Trattato CEE*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, *Trattato istitutivo della Comunità europea*, commentario, 4 voll., Milano, 1965

FRIGO M., *La sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali*, in PICONE, SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982

GARBAGNATI M.G., *Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione Europea*, in

GIULIANO M., *Cooperazione allo sviluppo e diritti internazionale*, Milano, 1985.

- HOLLAND M.**, *The European Union and the third world*, Basingstoke, 2001, p. 29
- KRANZ V.**, *Lomé, le dialogue et l'homme*, in *24 Revue Trimestrielle Droit Europeen*, 1988,
- KRANZ.**, *Lomé, le dialogue et l'homme*, in *24 Revue Trimestrielle Droit Europeen*, 1988
- KUZNETS S.**, *Growth and Income Inequality*, in *American Economic Review*, vol. XLV, n. 1, March 1955.
- LUCCHINI A.**, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1995, pp. 128-129.
- LUCRON C.**, *A' la recherche du PVD oublié?* In *Reveu du Marché cammun et de l'Union européenne*, 1987, n.123, pp.662-666.
- LUISDAINE D.H.**, *Moral vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, 1993
- MAGANZA G.**, *Le droit de le Communauté économique européenne. La Convention de Lomé*, Bruxelles, 1990, p.86
- MARTINES F.**, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1991
- MARTINES F.**, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comparato*, 1991, p. 415.
- MARTINES FRANCESCA**, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1991, p. 403-421.
- PETIT B.**, *Les enjeux de la négociation post-Lomé*, in *Renue du Marche Commun Et De L'Union Europeenne*, 1999, p.10-15.
- PELLET A.**, *Le droit International du développement*, Parigi, 1978.

PILLITU P.A., *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione con gli Stati ACP*, Torino, 2003, p. 147-148

PILLITU P.A., *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione Europea con gli Stati ACP*, Torino, 2003, p. 46

POCAR F., (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2004, pp. 1004-1006

RAIMONDI A., **ANTONELLI G.**, *Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, Torino, 2001

RASPADORI F., "Sviluppo e diritti umani nella Convenzione di Cotonou: la clausole di condizionalità quasi "perfetta", in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*", n.2, 2004, p.5-11

ROMANO G., *I diritti umani fondamentali nella formazione dell'avvocato europeo*, in <http://www.duitbase.it/duitbooks/approfondimenti/item/16-i-diritti-umani-e-fondamentali-nella-formazione-dellavvocato-europeo.html>, 25 luglio 2010.

SEN A., *Risorse, valori e sviluppo*, Torino, 1992

SEN A., *Elements of a theory of human rights*, Harvard University Press, 2004

SEN A., *Etica ed economia*, Bari, 1988

SEN A., *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002

SEN A., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, 1994

- SEN A.**, *La libertà individuale come impegno sociale*, Torino, 1990
- SEN A.**, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Londra, 1981
- SEN A.**, *Sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000
- SEN A.**; **WILLIAMS B.**, *Utilitarismo ed oltre*, Milano, 1984; **A. SEN**, *Scelta, benessere, equità*, Bologna, 1986
- SMITS R.**, *The second Lomé Convention. An Assessment with Special Reference to Human Rights*, in AA.VV., *Legal Issues of European Integration*, 1980
- SMITS R.**, *The second Lomé Convention. An Assessment with Special Reference to Human Rights*, in AA.VV., *Legal Issues of European Integration*, 1980, n.2, p.51-52.
- SPATAFORA E.**, **R.CADIN**, **C.ARLETTI**, “*Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*” Torino 2003
- STIGLITZ J.**, **SEN A.**, **FITOUSSI J.**, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più a valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2010.
- STIGLITZ J.**, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, 2010
- TRABUCCHI A.**, *Trattato istitutivo della Comunità europea*, commentario, 4 voll., Milano
- TESAURO G.**, *Diritto dell'Unione Europea*, ed. VI, Padova, 2010
- TRIGGIANI E.**, *Nuovo ordine economico internazionale e sistema di Lomé*, in *Quaderni*, anno IV, n.5, pp. 23-41

TUSSET G., *Il diritto allo sviluppo come diritto umano*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, n. 1, 1992, p. 77-94

VIGILANTE A., *La Comunità ed i Paesi in via di sviluppo*, in E. PENNACCHINI, R. MONACO, L. FERRARI BRAVO, S. PUGLISI, *Manuale di diritto comunitario*, vol. II, Torino, 1984.

VIRALLY M., *Droit International économique, droit International du développement en ordre économique International*, in *Revue générale de Droit International Public*, 1979.

VIRALLY M., *Vers un droit International du développement*, in *Annuaire Français des Droit International*, 1965

VON GESEAU A., *The Lomé Convention and a New International Order*, Leyden, 1977

ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, II ed., Torino, 2006