

Le clausole sui diritti umani negli accordi di cooperazione internazionale dell'Unione

di Cesare Pinelli

Relazione presentata al Convegno della Fondazione Basso su "Diritti sociali e mercato globale" il 18 ottobre 2005

1. La condizionalità e le clausole sui diritti umani al crocevia fra universalismo e globalizzazione. 2. Il principio di indivisibilità dei diritti umani secondo la Dichiarazione di Vienna del 1993. 3. Le politiche sui diritti umani dell'Unione europea e le difficoltà incontrate nella sua attuazione. 4. L'evoluzione delle clausole sui diritti umani e il suo possibile significato. 5. Le contraddizioni e i dilemmi dell'Unione nel perseguimento del rispetto dei diritti umani e della democrazia attraverso accordi commerciali.

1. Negli ultimi quindici anni la prassi degli Stati e di organizzazioni internazionali e sovranazionali di condizionare al rispetto dei diritti umani e della democrazia gli accordi commerciali con paesi terzi ha conosciuto una grande espansione.

Come si spiega questa insistenza sul rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia nell'ambito di scambi commerciali? A prima vista, lascia ipotizzare un ritorno alla nozione contenutistica di costituzione formulata dall'art. 16 della Dichiarazione del 1789, che fra Otto e Novecento era stata soppiantata da una nozione formale, secondo la quale un testo si definisce costituzione allorché è stato approvato secondo certe procedure indipendentemente dal suo contenuto, compresa la natura autocratica o democratica del regime che instaura. La fortuna della nozione formale di costituzione corrispondeva nel diritto internazionale alla regola dell'indifferenza per la natura dei regimi politici e per il rispetto dei diritti umani, al punto che gli stermini degli Armeni e degli Ebrei passarono sotto silenzio nella comunità internazionale¹.

La regola dell'indifferenza si sta ora dileguando per ambedue gli aspetti. Da ordine formale e neutrale di relazioni fra stati, il diritto internazionale tende a trasformarsi in un ordine orientato anche alla salvaguardia e alla promozione di certi principi. Corrispondentemente viene meno l'impenetrabilità delle frontiere statali, cardine della regola dell'indifferenza.

Ma il cammino è troppo incerto per ipotizzare un ritorno alla nozione contenutistica di costituzione, con la formazione di un diritto cosmopolitico². La possibilità di riconciliare la realtà

¹ H.G.Schemers, *Acceptance of International Supervision of Human Rights*, in *Leiden Journal of International Law*, 1999, 821.

² Fra gli altri, di recente, P.Eleftheriadis, *Cosmopolitan Law*, in *European Law Journal*, 2003, 251.

delle relazioni internazionali col progetto kantiano sembra ben lontana dal nostro orizzonte. Inoltre, il venir meno dell'impenetrabilità delle frontiere lascia immutata la divisione del mondo in stati. Le frontiere non vengono soppresse, ma piuttosto aggirate, in forza di fenomeni che invece di cancellare gli stati tendono ad utilizzarli per i diversi fini da cui traggono origine. Alcuni, come la formazione di mercati finanziari e di nuove organizzazioni su scala globale, mettono in discussione aspetti importanti della democrazia e degli istituti ai quali è parso finora coesistente la dimensione del territorio statale. Altri, lo si può vedere nella giurisprudenza di corti non solo europee, derivano da una proiezione universale di principi dotati di una capacità prensile al di là dei confini statali. Di volta in volta, questi aggiramenti possono vanificare o potenziare i principi di convivenza costituzionale e internazionale, creando reciproci innesti fra di essi e atteggiandoli diversamente³.

Fra tutti gli aggiramenti, la prassi degli aiuti e degli accordi commerciali condizionati è quella che evoca al massimo una spinta contestuale alla globalizzazione dei mercati e all'universalizzazione dei diritti umani e della democrazia. Qui le due spinte si presentano addirittura intrecciate, producendo forti tensioni di principio e complessi problemi giuridici e istituzionali.

La continua richiesta avanzata dagli stati e dalle organizzazioni internazionali del rispetto dei diritti umani e della democrazia negli aiuti allo sviluppo e negli accordi commerciali con paesi terzi nasce dalla convinzione, ormai generalizzata, che solo tale rispetto assicuri certezza giuridica, sicurezza interna e stabilità politica, vale a dire i beni richiesti dai mercati per potersi sviluppare⁴. Più che segnalare il crescente *rispetto* per i diritti dell'uomo e per la democrazia, gli standard sui diritti dell'uomo e perfino l'approvazione di Costituzioni democratiche ci appariranno allora come carte di *rispettabilità* dei paesi terzi, necessarie ad aprire nuovi mercati.

Una simile spiegazione sarebbe assai poco kantiana, basandosi sulla dinamica di interessi economici e politici anziché su un'assimilazione virtuosa delle tradizioni degli stati democratici. Eppure essa non dice nulla degli effetti della diffusione degli standard nei paesi terzi. Ammesso che gli standard rassicurino i mercati, non potranno servire anche ad altro?

La questione è estremamente controversa: se il sospetto di mistificazione dell'universalismo è certo molto diffuso, l'affermazione di una cultura globale dei diritti umani si è fatta risalire all'Atto Finale di Helsinki del 1975, con cui l'Unione Sovietica e gli Stati satelliti concedevano formalmente ai loro cittadini il diritto di organizzarsi per difendere i diritti umani⁵.

³ Per approfondimenti ed ulteriori esemplificazioni, si può vedere C.Pinelli, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002, 85 ss.

⁴ Sulla questione, L.Bonanate, *Internazionalizzare la democrazia dei diritti umani*, in L.Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Bari, 2001, 266 ss.

⁵ M.Ignatieff, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Feltrinelli, Milano, 2003, 24.

2. L'esame delle clausole sui diritti umani inserite negli accordi di cooperazione internazionale dell'Unione europea va inserito in questo sfondo. Ma va pure collegato all'affermazione del principio di indivisibilità dei diritti umani che compare nella Dichiarazione adottata dalla Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna il 25 giugno 1993. Fra i testi approvati dalle Nazioni Unite sul tema dei diritti dell'uomo, la Dichiarazione di Vienna è quello che presenta l'approccio più comprensivo e aggiornato al rapporto fra diritti dell'uomo, democrazia e mercato. Con esso la comunità internazionale ha reinterpretato i valori universalistici all'indomani della guerra fredda, mentre la globalizzazione economica assumeva una forma particolarmente aggressiva.

In primo luogo, nell'enunciare il principio di indivisibilità fra diritti umani quali riconosciuti nella Dichiarazione Universale, e qualificando la democrazia, lo sviluppo e il rispetto per i diritti umani come "interdipendenti e in grado di rafforzarsi reciprocamente", la Dichiarazione di Vienna appare come uno spartiacque rispetto all'epoca della guerra fredda, quando il principio di indivisibilità dei diritti, che pure era caro a René Cassin, uno dei massimi artefici della Dichiarazione del 1948⁶, fu di fatto accantonato a causa del profondo dissidio fra i blocchi circa la priorità da accordarsi alle classi dei diritti riconosciuti dalla Dichiarazione. Mentre il blocco occidentale assumeva che i diritti civili e politici fossero diritti assoluti, dotati di efficacia precettiva e giustiziabili, e che i diritti economici, sociali e culturali fossero ad efficacia programmatica e richiedessero risorse finanziarie per venire attuati, per il blocco comunista solo l'attuazione della seconda classe dei diritti avrebbe potuto porre le condizioni per far valere anche i diritti civili e politici. Il dissenso degli Stati del blocco comunista nei confronti di una decisione dell'Assemblea Generale del 1951, che aveva affermato il primo punto di vista⁷, si trascinò per il successivo quarantennio, accreditando l'opinione che la Dichiarazione Universale non fosse altro che un insieme di precetti morali privi di valore giuridico⁸.

Ma il richiamo al principio di indivisibilità non ha solo un rilievo storico. La Dichiarazione di Vienna lo enuncia in vista del duplice fine di proteggere e di promuovere la "dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana" riconosciuta nel Preambolo della Dichiarazione Universale. Il principio di indivisibilità non equivale solo a rigettare ogni relazione gerarchica tra le cinque classi di diritti umani della Dichiarazione Universale, ma sottende altresì, in positivo, connessioni strutturali e rafforzamenti reciproci tra di essi, compresi i diritti civili e sociali.

⁶ J.-J. Dupuy, *L'universalité des droits de l'homme*, in *Studi on. Sperduti*, Giuffrè, Milano, 1984, 547.

⁷ Cfr. J.Dine, *Human Rights and Company Law*, in M.K.Addo (ed.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Kluwer, The Hague, 211.

⁸ N.Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, 41.

Ciò corrisponde a una convinzione profondamente radicata nell'esperienza delle corti e delle organizzazioni internazionali. Così, la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha di frequente affermato la propria competenza nelle controversie concernenti diritti sociali, non nominati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella misura in cui coinvolgano diritti civili e politici⁹. E l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha più volte qualificato la libertà di associazione sindacale sia come libertà civile sia come premessa del patto sociale, comprensivo del diritto alla contrattazione collettiva e del principio di parità di accesso al mercato del lavoro¹⁰.

Infine, il riconoscimento del principio di indivisibilità si ricollega a un nuovo approccio alla questione dei diritti dell'uomo che negli ultimi tempi ha caratterizzato il pensiero giuridico ed economico.

Fra i costituzionalisti, è ora ampiamente accolta l'opinione che la distinzione teorica fra diritti sociali e civili non conduce ad affermarne l'incompatibilità, e parallelamente si confuta il risalente assunto secondo cui solo l'attuazione dei diritti sociali richiederebbe risorse finanziarie¹¹.

Si afferma invero che i diritti dell'uomo concernenti beni materiali differiscono dai bisogni essenziali nella misura in cui la loro titolarità non corrisponde a un diritto a ricevere un'assistenza passiva dai pubblici poteri, ma a dare a ciascun individuo l'opportunità di diventare autore della sua libertà¹². Di converso, i cosiddetti diritti negativi non possono concepirsi solo come restrizioni contro arbitrarie intrusioni nella sfera individuale, poiché, nell'assicurare la libertà di scelta, questi diritti presuppongono e favoriscono una mutua interrelazione, non importa se conflittuale o cooperativa, fra i loro titolari, e un comune processo di apprendimento.

L'indivisibilità e l'interdipendenza fra i diritti dell'uomo sono prospettive altrettanto necessarie in riferimento ai mercati. L'esperienza, osserva uno studioso delle organizzazioni economiche internazionali, ci dice che i mercati rischiano di autodistruggersi se i diritti di libertà e i diritti sociali non sono protetti e se il potere pubblico non è costituzionalmente limitato: su scala globale come su scala regionale, è dunque il mercato stesso a richiedere una legislazione sulla protezione sociale, del lavoro e della salute nonché la proibizione di cartelli e dell'inquinamento ambientale, senza per questo imporre restrizioni indebite all'esercizio dell'iniziativa economica privata¹³.

⁹ M.Delmas-Marty, *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, Paris, 1998, 51.

¹⁰ P.Meyer-Bisch, *Le corps des droits de l'homme, L'indivisibilité comme principe d'interprétation et de mise en œuvre des droits de l'homme*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1992, 191 ss.

¹¹ Fra gli altri, S.Holmes e C.R.Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, W.W.Norton, 1999.

¹² F.Meyer-Bisch, *Le corps des droits de l'homme*, cit., 329.

¹³ E-U.Petersmann, *Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration*, *European Journal of International Law*, 2002, 640.

A sua volta la letteratura sullo sviluppo, a partire dagli studi di Sen, Hirschman e Tiberghien, accorda crescente attenzione a bisogni non materiali come il rispetto per le scelte individuali, la partecipazione e l'autodeterminazione, così collegando esplicitamente il tema dello sviluppo a quello dei diritti umani¹⁴. In particolare, Sen ha ripreso la lezione degli economisti classici, per i quali la libertà economica costituiva un'applicazione all'economia di principi operanti in ogni campo della convivenza civile, e solo in via subordinata poteva giovare all'efficienza del sistema¹⁵. Nello stesso tempo, recuperando l'attenzione degli utilitaristi alle conseguenze delle scelte politiche e delle istituzioni pubbliche sul benessere collettivo, egli ha invitato a giudicare la proprietà privata tanto in base alla prosperità che riesce ad innescare, quanto in base al fatto che un'assenza di vincoli al suo esercizio rende cronica la povertà¹⁶.

Perduto ogni risvolto atomistico, il concetto di libertà individuale postula una costante correlazione fra assetti sociali destinati a espandere le libertà e il loro impiego per renderle più efficienti e migliorare la vita di ciascuno, fuori dall'alternativa fra l'assistenzialismo di stato e il puro affidarsi alla responsabilità individuale. A sua volta, lo sviluppo perde il senso di un "processo feroce", in cui sicurezza sociale, diritti civili e democrazia sono considerati un lusso in assenza di crescita economica. Sen dimostra con molti esempi che tutte le libertà volte ad accrescere le opportunità individuali debbono considerarsi fra loro indivisibili¹⁷.

Analogamente, nella Dichiarazione di Vienna il principio di indivisibilità è collegato come si è detto alla dignità umana, valore posto al vertice dell'edificio dei diritti dell'uomo e come tale incompatibile con un approccio puramente utilitaristico al tema dei diritti. Nello stesso tempo, presupponendo che la protezione e la promozione di un diritto comportano conseguenze cruciali sulla protezione e sulla promozione di ogni altro diritto, i principi di indivisibilità e di interdipendenza rivelano un'impostazione consequenzialistica alle politiche dei diritti dell'uomo.

Il Par. 31 della Dichiarazione, secondo cui gli stati dovrebbero astenersi dall'adottare restrizioni unilaterali al commercio internazionale tali da impedire il raggiungimento di adeguati standard di vita con riguardo all'alimentazione, alla salute, all'abitazione e ai servizi sociali, presuppone una visione positiva della competizione di mercato, volta ad assicurare tali standard. Nella medesima direzione, la Dichiarazione di Copenhagen delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sociale del 12 marzo 1995 invita gli stati a favorire sia la concorrenza sia i programmi di sviluppo sociale.

¹⁴ E. McCharthy-Arnolds, *Human Rights, Development and Democracy: Conceptual Challenges*, in P.J. Campbell e K. Mahoney-Norris (eds.), *Democratization and the Protection of Human Rights*, Praeger, Westport, 1998, 22.

¹⁵ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000, 34.

¹⁶ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 66.

¹⁷ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 284 ss.

Contrariamente a quanto talvolta sostenuto¹⁸, questi obiettivi non sono ritenuti inconciliabili, visto che le Nazioni Unite hanno abbandonato la pregiudiziale ostilità al mercato che animava le risalenti raccomandazioni per un “Nuovo Ordine Economico Internazionale”, e privilegiano piuttosto, nei termini e per le ragioni dette, un nuovo bilanciamento fra diritti umani e globalizzazione economica¹⁹.

Le Dichiarazioni delle Nazioni Unite dei primi anni Novanta prospettavano insomma un’agenda ambiziosa, in quanto finalizzata a una contestuale promozione dello sviluppo, della democrazia e di tutte le classi di diritti dell’uomo riconosciuti dalla Dichiarazione Universale²⁰. Ma fornivano pure una griglia aggiornata di criteri per valutare le conseguenze delle scelte politiche degli stati, delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, e delle imprese transnazionali. Il fatto stesso che esse ipotizzino una reciproca interazione positiva fra commercio e politiche dei diritti dell’uomo in luogo della rigida separazione fino ad allora invalsa, risente della diffusa prassi della condizionalità, ma consente anche di non escludere, in linea di principio, che essa possa sortire effetti virtuosi sulla protezione e sulla promozione dei diritti e sulla democrazia.

3. L’Unione europea ha acquisito da tempo un ruolo cruciale nella promozione dei diritti umani e della democrazia, sia in termini di procedure e di strumenti volti a tal fine²¹, sia in termini di risorse finanziarie, visto che le spese previste per il bilancio dell’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite per il 1998 ammontavano a meno di un quarto di una soltanto delle iniziative dell’Unione, l’“Iniziativa europea per la democrazia e la protezione dei diritti umani”²².

Lo speciale impegno europeo riflette una tradizione risalente all’adesione di molti Stati membri dell’Unione alla CEDU, che fu il primo tentativo di superare le frontiere nazionali in vista della protezione dei diritti umani, e che ha trovato conferma nell’art. 6 del Trattato dell’Unione là dove qualifica la CEDU come una delle basi per il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell’Unione.

Eppure le politiche dell’Unione per i diritti umani sono state caratterizzate da gravi inefficienze e da incertezza giuridica. Come ha osservato un *Comité des Sages* appositamente istituito, “l’Unione ha dedicato molte energie e risorse ai diritti umani, sul piano interno come nell’azione

¹⁸ M.Flory, *Mondialisation et droit international du développement*, e R.Charvin, *La Déclaration de Copenhague sur le développement social. Evaluation et suivi*, in *Revue générale de droit international public*, 1997, risp. 631 e 641.

¹⁹ E.U.Petersmann, *Time for a United Nations ‘Global Compact’*, cit., 641.

²⁰ J.Symonides, *New Human Right Dimensions, Obstacles and Challenges: Introductory Remarks*, in J.Symonides (ed.), *Human Rights: New Dimensions and Challenges*, Ashgate, Dartmouth, 1998, 4.

²¹ A.Tizzano, *L’azione dell’Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1999, 163.

²² P.Alston, *Diritti umani e globalizzazione. Il ruolo dell’Europa*, EGA, Torino, 1999, 109.

esterna. Ma il carattere frammentario e incerto di molte iniziative ha finito col dare vita a un vasto numero di interventi e programmi piuttosto che a un'effettiva politica per i diritti umani"²³.

Sul piano giuridico, gli interventi dell'Unione si sono svolti nel segno dell'incertezza, sia in ordine alle basi legali dell'esercizio delle competenze della Comunità e dell'Unione nel campo dei diritti umani, sia in ordine alla compatibilità con la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati della prassi di condizionare gli accordi di cooperazione e il commercio bilaterale con Paesi terzi al rispetto dei diritti umani e della democrazia.

Il problema delle basi legali deriva dal principio di attribuzione, secondo cui gli atti dell'Unione debbono esercitarsi nell'ambito dei poteri *ad hoc* conferiti dal Trattato a pena di invadere le attribuzioni degli Stati Membri²⁴. Il che non appare facilmente conciliabile con la natura trasversale delle politiche dei diritti umani²⁵.

In base al Trattato di Maastricht, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali è uno dei cinque obiettivi della Politica estera e della Sicurezza Comune (PESC), il Secondo Pilastro. Inoltre, nell'ambito del Primo Pilastro, è stabilito che nel settore della cooperazione allo sviluppo la politica della Comunità "contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 177 TCE). Infine la Comunità può svolgere ulteriori azioni anche nel campo dei diritti umani alla stregua dell'art. 308 TCE, purché non si riferiscano all'adesione ad organizzazioni internazionali, secondo quanto affermato dall'Opinione n. 2/1994 della Corte di Giustizia.

Ma queste previsioni bastano a conciliare le azioni esterne dell'Unione nel campo dei diritti umani con i rigidi requisiti del principio di attribuzione? Molti studiosi lo escludono, e anche dopo che il Trattato di Amsterdam ha collegato più strettamente le competenze esterne dell'Unione a quelle interne con riguardo ai diritti umani, mentre alcuni ritengono che l'Unione sia ora dotata di una generale competenza in materia²⁶, altri continuano a mantenere riserve²⁷.

La prassi di subordinare gli accordi di cooperazione e il commercio bilaterale al rispetto dei diritti umani e della democrazia ha altresì posto un problema di compatibilità con l'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che proibisce di sospendere o di recedere da un

²³ Comité des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000*, in P.Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, 922.

²⁴ E.Shaver Duquette, *Human Rights in the European Union: Internal Versus External Objectives*, in 34 *Cornell International Law Journal*, 2001, 369 ss.

²⁵ P.Alston e J.H.H.Weiler, *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: the European Union and Human Rights*, in P.Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, 8 ff.

²⁶ D.McGoldrick, *The European Union after Amsterdam: An Organisation with General Human Rights Competences?*, in D. O'Keeffe e P.Twomey (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 1999, 249 ss.

accordo internazionale a meno che una “clausola essenziale” di tale accordo non sia stata violata. La facoltà della Comunità di sospendere o di recedere da un accordo in caso di mancato rispetto dei diritti umani da parte di paesi terzi è dunque condizionata all’inserimento di una “clausola sui diritti umani” nel testo dell’accordo.

A partire dal 1992, tutti gli accordi della Comunità con paesi terzi sono stati in effetti accompagnati da tale clausola essenziale, il che secondo la Corte di Giustizia soddisfa il requisito dell’art. 60 della Convenzione di Vienna²⁸.

4. Ma fino a che punto le nozioni cardine su cui si regge la condizionalità erano fissate chiaramente e coerentemente? Fino al Trattato di Amsterdam, nel diritto primario dell’Unione non vi era alcun riferimento ai principi di libertà, democrazia e rispetto per i diritti umani come fondamento dell’Unione. E quello stesso riferimento poggiava sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui tali diritti, quali garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, andassero considerati “principi generali del diritto comunitario”. Ma rimaneva da vedere se il termine “diritti dell’uomo e libertà fondamentali” contenuto nell’art. 6 includesse solo i diritti e le libertà garantite dalla CEDU od anche i diritti economici, sociali e culturali. Soltanto la Carta dei diritti fondamentali darà un’espressa risposta nel secondo senso²⁹, e la darà anche tramite l’espresso richiamo del Preambolo al principio di indivisibilità.

Nel frattempo, si è andata svolgendo nella prassi degli accordi di cooperazione una vicenda parallela, che pare di estremo interesse ai fini del discorso che stiamo svolgendo. A partire dal 1992, una clausola complementare inserita nei singoli accordi ha definito le procedure volte ad accertare la violazione della clausola sui diritti umani e le sanzioni correlative. Mentre la cosiddetta “clausola baltica”, inserita nell’accordo di cooperazione del 1992 della Comunità europea con l’Estonia prevedeva l’immediata sospensione dell’accordo in caso di violazione della clausola sui diritti umani, la “clausola bulgara” del 1993 e tutte quelle incluse in accordi stipulati successivamente richiedeva una procedura di consultazione fra le parti da tenersi prima della sospensione dell’accordo, concepita come una misura estrema.

²⁷ E. Shaver Duquette, *Human Rights*, cit., 369.

²⁸ Case C-268/94, *Portugal v. Council* (1996), ECR I.6177 (par.27). Vedi pure E. Reidel e M. Will, *Human Rights Clause in External Agreements of the EC*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, cit., 729.

²⁹ Cfr. l’All. IV al Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, dove si osserva che la Carta “dovrebbe contenere” i diritti e le libertà fondamentali così come garantite dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e si aggiunge che, nel redigere la Carta, “occorrerebbe inoltre tener conto dei diritti economici e sociali” come contenuti nella Carta Sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 (art. 136 TEC), nella misura in cui non si limitano a stabilire soltanto degli obiettivi per l’azione dell’Unione.

Nel 1995, la clausola sui diritti umani veniva altresì inserita nell'art. 5 della IV Convenzione di Lomè, volta a regolare gli accordi di cooperazione dell'Unione con il gruppo dei Paesi Africani, Caraibici e dell'area del Pacifico ivi menzionati, dove procedure ispirate alla clausola bulgara regolavano le dispute sollevate da una denunciata violazione della clausola sui diritti umani.

Infine la Convenzione di Cotonou del 2000, che modifica la IV Convenzione di Lomè ed è tuttora vigente, presenta un quadro ben più ampio di accordi fra la Comunità e i Paesi ACP, comprese istituzioni quali un Consiglio di Ministri, un Comitato di Ambasciatori e una Assemblea Parlamentare, volte *inter alia* a sviluppare il dialogo politico nonché adottare i criteri necessari per l'esecuzione dell'accordo e per risolvere ogni questione che possa impedirne il buon funzionamento (Title I, Part. II).

Secondo l'art. 9, par. 2, "Il rispetto per diritti umani, i principi democratici e la rule of law, che ispirano la partnership fra l'Unione e ACP, ispirano le politiche nazionali e internazionali delle Parti e costituiscono un elemento essenziale di questo accordo". Secondo l'art. 96, par. 2,

"Se, nonostante il dialogo politico regolarmente tenuto tra le Parti, una Parte ritiene che l'altra ha mancato di adempiere a un obbligo derivante dal rispetto per i diritti umani, i principi democratici e la rule of law ai sensi dell'art. 9, par. 2, provvederà, salvo che in casi di speciale urgenza, a fornire all'altra Parte e al Consiglio dei Ministri le informazioni necessarie per un approfondito esame della situazione al fine di raggiungere una soluzione accettabile dalle Parti. A questo fine, inviterà l'altra Parte a tenere consultazioni incentrate sulle misure adottate o da adottare dalla Parte coinvolta per rimediare alla situazione".

Se le consultazioni, si aggiunge, "non condurranno a una soluzione accettabile per ambedue le Parti, se sono rifiutate, o in casi di speciale urgenza, dovranno adottarsi le misure appropriate". I "casi di urgenza speciale" consistono in "casi eccezionali di violazione particolarmente seria e flagrante di uno degli elementi essenziali di cui all'art. 9 par. 2, che richiedono una reazione immediata". E le "misure appropriate" consistono in "misure adottate in conformità al diritto internazionale, e proporzionate alla violazione. Nella scelta di tali misure, occorrerà accordare priorità a quelle che comportino la minore alterazione dell'applicazione di questo accordo. Resta inteso che la sospensione è una misura estrema".

Dalla clausola baltica alla Convenzione di Cotonou, le procedure e le sanzioni connesse ad una denunciata violazione della clausola sui diritti umani hanno conosciuto una significativa evoluzione.

Basandosi sull'immediata e automatica sospensione dell'accordo, la clausola baltica era un tentativo di regolazione alquanto primitivo. La sospensione era infatti prevista senza tener conto dei danni collaterali provocati sul rispetto dei diritti umani nello Stato in questione, e somigliava alle sanzioni economiche delle Nazioni Unite, quali restrizioni commerciali o embarghi, che sono divenuti uno strumento privilegiato di politica estera dopo la fine della guerra fredda. Nel definire e nell'applicare i regimi sanzionatori, il Consiglio di Sicurezza ha ignorato quasi del tutto gli standard di diritto internazionale, in particolare i criteri di proporzionalità e non-discriminazione, e ha rivelato una scarsa attenzione all'effettività delle misure stesse³⁰.

Gli ulteriori accordi di cooperazione e Convenzioni tra l'Unione e i Paesi ACP hanno progressivamente esteso l'arsenale delle misure, come dimostra fra l'altro l'esplicito richiamo al criterio di proporzionalità nella Convenzione di Cotonou. Sono state altresì introdotte e sempre più affinate procedure di consultazione, insieme ad una istituzionalizzazione del "dialogo politico" tra le parti.

Questi sviluppi presuppongono inoltre che la denunciata violazione di una clausola comprensiva del "rispetto per i diritti umani, i principi democratici e la rule of law" va accertata alla luce di molti elementi. In particolare, per quanto ci interessa, la stessa insistenza sul "dialogo politico" fra le parti presuppone *inter alia* che i diritti umani in questione non si riferiscono solo alla tutela da un'indebita ingerenza dello Stato nel sfera individuale, ma anche ad interventi e a politiche pubbliche di promozione dei diritti stessi. La proceduralizzazione del sistema di denuncia e di consultazione relativo al mancato rispetto della clausola sembra infatti molto più legata alla necessità di analizzare le possibili difficoltà incontrate nell'adozione e soprattutto nell'applicazione di politiche attive di intervento pubblico che al riscontro, di regola molto più semplice, di specifiche violazioni di obblighi di non ingerenza dello Stato nella sfera individuale.

In questo senso, l'evoluzione che abbiamo ripercorso riflette un maggior rispetto non solo per gli standard di diritto internazionale ma anche per il principio di indivisibilità dei diritti umani quale riconosciuto dalla Dichiarazione di Vienna, e un approccio consequenzialista, anche se non utilitaristico, alle politiche sui diritti umani.

5. La coerenza di una politica dei diritti dell'uomo non si misura solo in base alla capacità di fissare correttamente le priorità e di darvi corso in modo conseguente. Si misura, anzitutto, in base al pari trattamento dei paesi terzi interessati dalla condizionalità.

³⁰ W.M.Riesman and D.L.Stevick, *The Applicability of International Law Standards to United Economic Sanctions Programmes*, *European Journal of International Law*, 1998, at 126.

Ma cosa vuol dire in questo caso ‘pari trattamento’? Nel formulare gli standard sui diritti umani, non si potrà trascurare che un paese dove la stessa nozione di diritti umani è ignota va trattato diversamente da un paese nel quale una protezione dei diritti umani è in qualche misura assicurata³¹. Ancora, appare del tutto ragionevole che l’Unione europea differenzi gli standard a seconda che debbano o meno applicarsi a Stati candidati all’adesione all’Unione. Laddove invece il rispetto degli standard dei diritti umani venga fatto valere o messo da parte in ragione del peso economico o politico del paese terzo, non si potrà parlare di una coerente politica dei diritti umani. Appare assai eloquente, a questo riguardo, l’approccio seguito dall’Unione europea nei confronti della Cina e della Birmania. Malgrado gli abusi dei diritti umani perpetrati in Cina, comprese le esecuzioni di massa decretate dal governo, l’Unione si è limitata a petizioni di principio circa il rispetto dei diritti umani, continuando ad incrementare le sue relazioni commerciali con un paese di importanza strategica per lo sviluppo del mercato. L’Unione ha invece tenuto un atteggiamento intransigente nei confronti delle violazioni dei diritti umani perpetrate in Birmania, il cui peso politico ed economico è assai minore. Secondo una studiosa americana, ciò dimostrerebbe come nonostante l’idealismo che traspare dai trattati e dalle risoluzioni dell’Unione sui diritti umani, la politica europea si basa su considerazioni di potere, anziché di ordine morale³².

Per la verità, più che a parametri etici, i trattati e le risoluzioni dell’Unione si richiamano alla Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo, e all’impegno della comunità internazionale nei confronti della promozione e della protezione di tutti i diritti umani contenuto nella Dichiarazione di Vienna³³. D’altra parte, la coerenza di una politica dei diritti umani va valutata anche con riguardo alla volontà politica dei governi dei paesi terzi coinvolti, e al favore della popolazione verso il processo di democratizzazione³⁴.

Quali scelte occorrerebbe adottare quando non risultano spazi sufficienti per assicurare il rispetto dei diritti umani e per democratizzare le istituzioni in un paese che rimane strategico per gli investimenti ed i mercati? Di fronte a un dilemma intrattabile, la cosa peggiore è far finta che non esista. Se una politica dei diritti umani degna di questo nome non può essere perseguita, è preferibile metterla da parte apertamente, anziché continuare in declamazioni che i diritti umani non meritano.

³¹ P.Di Franco, *Il rispetto dei diritti dell’uomo e le “condizionalità” democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, 580.

³² E.Shaver Duquette, *Human Rights in the European Union*, cit., 386 ss. V. pure M.Fouwels, *The European Union’s Foreign and Security Policy and Human Rights*, in *NQHR*, 1997, 324.

³³ B.Brandter e A.Rosas, *Human Rights and the External Relations of the European Community*, cit., 475 ss.

³⁴ B.Simma, J.Beatrice Aschenbrenner e C.Schultze, *Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC*, in P.Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, cit., 614.

La reticenza di una grande potenza economica come l'Unione europea di fronte alla violazione dei diritti umani in Cina dimostra, o conferma, che l'esportazione del costituzionalismo attraverso accordi commerciali può rivelarsi un inganno. Non meno ingannevole, però, sarebbe il richiamo alla sovranità degli stati per giustificare il silenzio del mondo su Auschwitz. Il ricorso strumentale a principi ritenuti in un dato momento cogenti e condivisi può verificarsi in tutti i casi: al riparo di frontiere impenetrabili, non meno che con la manipolazione mediatica che ha largo corso nell'epoca della globalizzazione. Ed esso non discende dalla pretesa di sganciare il costituzionalismo dallo stato. Si deve piuttosto all'incertezza, effettiva o provocata, delle regole sull'uso del potere, e della sua distribuzione su scala globale fra stati e organizzazioni internazionali e sovranazionali. Più quelle regole sono incerte, più un potere sregolato, non importa se pubblico o privato, sarà in grado di brandire i nostri principi come scudi, per affermarsi nel mercato o in guerra.

Ben diverso, lo abbiamo visto, era l'approccio alle interazioni fra mercati, diritti e democrazia prescelto dalle Dichiarazioni delle Nazioni Unite. Le quali, tuttavia, non pongono vincoli giuridici né sono accompagnate da regole sull'organizzazione e sull'uso del potere. Non stupisce che la vicenda della condizionalità abbia seguito finora percorsi assai meno virtuosi. Eppure la discussione è ovunque aperta: e non riguarda se, ma a quali condizioni e come, esportare il costituzionalismo.