

La condizionalità

In conclusione all'analisi delle tendenze della cooperazione europea, appare opportuno focalizzare il nesso, posto per la prima volta dal Trattato di Maastricht, tra le politiche di aiuto ai Pvs ed il rispetto del sistema democratico e dei diritti umani, rilevando così i caratteri fondamentali della questione afferente le "condizionalità".

In generale, la condizionalità politica si riferisce ai criteri che legano i volumi e/o la qualità dell'aiuto a determinate performance politiche da parte del beneficiario, quali soprattutto il rispetto dei diritti umani e l'avvio di processi di transizione democratica. Prescindendo dai contributi teorici in materia provenienti dalle principali correnti di pensiero (realismo, liberalismo e marxismo), si può osservare che solo dopo il 1989 tutti i Paesi raccolti nell'OCSE hanno promosso l'introduzione di forme di condizionalità nelle politiche di cooperazione. Bisogna tuttavia rilevare che, già nel 1975, J. Carter introdusse il principio della condizionalità politica degli aiuti al rispetto dei diritti umani nelle relazioni con i governi dell'America latina, mentre R. Reagan spostò, negli anni '80, l'enfasi sul rispetto del sistema democratico. In Europa, una prima forma di condizionalità può considerarsi il *policy dialogue* (in materia di rispetto dei diritti fondamentali), che la CEE cercò di introdurre sin dal 1982 nelle relazioni con i Paesi ACP.

L'orientamento dell'azione per lo sviluppo a beneficio dei meccanismi democratici e dei diritti umani è esplicitato dal Trattato sull'Unione europea nell'art. 130 U, ove è previsto che la politica di cooperazione "*contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*". Secondo l'interpretazione prevalente, la norma, configurando il principio di condizionalità, offrirebbe forza precettiva al rapporto tra cooperazione e rispetto dei diritti fondamentali. Pertanto, l'efficacia giuridica degli accordi di associazione e dei programmi di cooperazione (e quindi la relativa vigenza o cessazione), conclusi tra l'UE ed i paesi terzi, risulterebbe subordinata al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto. Dati questi presupposti, il principio di condizionalità è stato inserito in numerosi accordi bilaterali, specialmente in quelli conclusi con gli Stati ex socialisti, ed ha trovato compiuta espressione nella Convenzione di Lomé del 1995 (cd. Lomé IV *révisé*).

Appare opportuno evidenziare che tra la questione della condizionalità politica e le determinanti dell'aiuto, come dimostrato anche dalle esperienze storiche, esiste uno stretto legame, soprattutto se si guarda alle potenziali arbitrarietà nell'impiego di tali strumenti e alle motivazioni "altruistiche" o "egoistiche" che possono stimolarne l'adozione. In effetti, il principio di condizionalità è assai ricco di implicazioni politiche, non solo perché potrebbe configurare forme di ingerenza o di ritorsione verso i Pvs contraenti, ma anche in quanto risulta facilmente suscettibile (qualora si ponga come obiettivo prioritario) di entrare in conflitto con altri interessi fondamentali di natura economica, geo-politica o strategica.

Oltre ai rischi connessi all'arbitrarietà ed al tornaconto derivanti dal suo impiego, il principio di condizionalità non è scevro da perplessità sia sul piano culturale, che su quello della sua efficacia. Per quanto concerne il primo profilo, risulta difficile nella realtà trovare un equilibrio tra la promozione dei diritti umani ed il relativismo culturale, dal momento che l'esportazione nei Pvs di modelli e valori maturati in Occidente può rappresentare (o essere percepita come) il tentativo di costituire un'unica "civiltà universale". Posto pertanto il primato della persona umana e dei suoi diritti, l'uso della condizionalità non può che essere ponderato e modulato a secondo delle fattispecie.

L'efficacia delle condizionalità politiche rimane ancora un problema del tutto aperto, afferendo sostanzialmente alla loro effettività ed alla efficacia dei profili sanzionatori. Più in generale, le sanzioni economiche e (talora) politiche imposte dalla comunità internazionale a certi paesi, come i *rogue States*, al fine di promuovere la democratizzazione degli assetti politici ed il rispetto dei diritti umani, si sono rivelati nel lungo periodo non solo inefficaci ma anche talora controproducenti. Esse infatti hanno spesso prodotto il netto peggioramento delle condizioni economiche e sociali per la popolazione civile nonché, in certi casi, il rafforzamento dei regimi esistenti e l'aumento di pratiche lesive dei diritti fondamentali.

Prescindendo inoltre dalla complessa questione relativa alla legittimità ed alla titolarità delle azioni volte all'imposizione di sanzioni, è evidente che il problema delle condizionalità nelle politiche di cooperazione stenta comunque a trovare una giusta ed equilibrata configurazione. Sebbene l'art. 130 U abbia consacrato uno dei postulati del più recente pensiero politico ed economico, cioè la complementarità tra sviluppo (umano e sostenibile), diritti

fondamentali e valori della democrazia, appare necessario, nel contesto attuale, un cauto impiego della norma.

Se sviluppo e democrazia dei Pvs sono fattori complementari, essi possono essere efficacemente perseguiti solo nel rispetto delle differenti caratteristiche in termini di modalità, tempi e strategie di attuazione. Il nesso tra cooperazione e diritti umani appare cioè un principio fondamentale, destinato nel tempo a trovare specificazione, piuttosto che uno strumento destinato nell'immediato a regolamentare le relazioni tra gli Stati. Pertanto, la disposizione può rappresentare attualmente una garanzia effettiva solo nelle ipotesi in cui gli aiuti vengano distorti rispetto alle finalità concordate, cioè nel caso di abusi e di utilizzi arbitrari delle risorse destinate allo sviluppo.

Il ruolo dell'Unione europea nel contesto internazionale, anche nell'ambito di queste problematiche, può risultare determinante, ma soltanto se la coerenza e l'efficacia degli approcci ai problemi dello sviluppo di ogni regione o paese sono fondati non tanto su retaggi coloniali o su astratti assiomi, ma sulla natura dei problemi da risolvere.