

# **DOCUMENTI IAI**

## **IL RUOLO DEI DIRITTI UMANI E LA COOPERAZIONE POLITICA EUROPEA: IL CASO DEL MEDIO ORIENTE**

*di Gianni Bonvicini*

Documento presentato alla conferenza internazionale  
"Israel and Europe: common and divergent interests"  
Gerusalemme, 21-24 marzo 1993

IAI9329

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

## IL RUOLO DEI DIRITTI UMANI E LA COOPERAZIONE POLITICA EUROPEA: IL CASO DEL MEDIO ORIENTE

The Role of Human Rights in the Design of the Community's EPC.  
Application to the Middle East

*di Gianni Bonvicini*

Uno degli obiettivi principali della nuova Common Foreign and Security Policy (CFSP) prevista dal Trattato di Maastricht è quello di "to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms" nel mondo (art. J.1, point 2, alinea 5). E' questa la prima volta che in un Trattato comunitario si fa specifico riferimento alla protezione dei diritti umani al di fuori del territorio della Comunità europea, trasformandolo in un obiettivo politico-legale della cosiddetta "european foreign policy".

Questo non significa che, al di là della legalizzazione in un testo fondamentale quale è un trattato, la questione del ruolo della Comunità - ed in particolare di quel suo braccio politico, che fino alla redazione del Trattato di Maastricht veniva correntemente chiamato European Political Cooperation-EPC (cui ci riferiremo in questo paper, anche per l'ovvio motivo che ancora non è stata completata la procedura delle ratifiche nazionali di Maastricht) - in un campo così delicato e dalle implicazioni politiche profonde non sia stata oggetto di numerosissime prese di posizione, dichiarazioni, official statements e, in alcuni casi, anche di azioni concrete. Anzi, la questione del rispetto dei diritti umani, quale aspetto particolare della più generale attività dell'EPC, ha seguito una linea di crescita accelerata nel corso degli anni.

Se poi si prende come principale punto di riferimento il Medio Oriente, è abbastanza evidente che l'equazione CPE-Human Rights-Middle East è stata e continua ad essere uno degli elementi più caratterizzanti (e contrastati) della politica comunitaria verso quell'area.

L'attenzione della EPC sui diritti umani si è quindi sviluppata nel corso degli anni con gradualità, anche se con continuità, a cominciare dalla fine degli anni '70. In un periodo perciò successivo alla nascita della EPC, che come è noto fu lanciata come progetto di massima al Vertice europeo di The Hague nel 1969. Nè nel primo Rapporto "Davignon", 1970, nè nel secondo, 1973, si trova infatti menzione di tale obiettivo. Mentre, al contrario, il tema del Medio Oriente caratterizza fin dall'inizio l'attività della EPC, a cominciare dalla prima dichiarazione sul Medio Oriente del 6 November 1973, per arrivare a quella ormai famosa di Venezia del 12-13 June 1980, nella quale si comincia ad intravedere una volontà europea a muoversi con maggiore autonomia, soprattutto rispetto alla linea portata avanti dagli Usa.

Sono tempi, in tema di diritti umani, in cui la Comunità in quanto tale, e non solo quindi nella sua espressione EPC, mette a punto alcune politiche e strumenti giuridici volti a tutelare i diritti fondamentali dei propri cittadini, fino a produrre, appunto, una "Convenzione sul rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini della Cee", adottata il 5 Aprile 1977. Tale esercizio, tuttavia, è solo apparentemente interno. Di fatto da esso nasce l'idea di estenderlo, come criterio informatore, anche agli accordi di associazione con i Paesi Terzi. A quell'epoca l'iniziativa non passa, soprattutto nel corso dei rinnovi di associazione con i Paesi ACP, poichè è ancora forte il

principio della non interference, tanto che di fronte alle proteste dei Paesi terzi, la Comunità cede rapidamente. E neppure contribuisce molto a rischiarare il clima l'appena concluso Accordo di Helsinki con il suo basket sui diritti umani, poichè continua a prevalere la forza della realpolitik sul controllo totale delle zone di influenza; e vani sono i tentativi del Presidente americano Jimmi Carter di uscire da quella logica paralizzante e di utilizzare Helsinki proprio su terreno dei diritti umani nei confronti dell'Unione Sovietica (ma con scarso e poco convinto appoggio da parte degli stessi europei).

Con la Dichiarazione di Venezia, tuttavia, l'Europa sembra volersi occupare più direttamente del Medio Oriente, anche a costo di mettere in difficoltà alleanze tradizionali. La cattiva esperienza vissuta nella seconda parte degli anni '70 dal Dialogo Euro-Arabo, fallito ancora prima di iniziare per il timore europeo di affrontare gli aspetti più squisitamente politici del contenzioso con gli Arabi, aiuta a comprendere che un ruolo di comprimario in Medio Oriente ha scarse possibilità di successo e in definitiva si dimostra più controproducente che altro. Si fa strada quindi la convinzione di adottare strategie più complesse.

Da una parte la EPC continua ad esercitare le solite e limitate funzioni che sono quelle tradizionali di controllo e informazione sull'evoluzione della situazione in quella Regione; si utilizza in aggiunta anche il nuovo strumento della Troika, una combinazione della Presidency-in-office con quella antecedente e quella seguente, per condurre le cosiddette facts findings missions e rafforzare quindi l'immagine di una presenza comunitaria più diretta.

Dall'altra parte sono gli stessi stati membri della Comunità a farsi carico di interventi diretti in Medio Oriente, sia con la spedizione di corpi di pace nel Sinai, di forze di interposizione in Libano e, in tempi successivi, nel Golfo. La EPC in questi casi offre solamente la "copertura politica" e il quadro generale di riferimento entro cui inquadrare delle azioni essenzialmente nazionali. Tuttavia l'azione diretta di alcuni stati europei nella gestione di alcune crisi locali costituisce una importante base di partenza per costruire un ruolo nuovo per l'Europa in Medio Oriente. Anche se questo misto di azione comunitaria e intervento nazionale non aiuta sempre a rendere più trasparente la politica europea nell'area e a modificare quell'immagine di ambiguità che l'Europa si trascina appresso nella gestione della sua politica mediorientale, purtuttavia è necessario riconoscere un maggior attivismo complessivo da parte europea nella Regione.

Ma è sul fronte del tema dei diritti umani che maturano a metà degli anni '80 le novità di maggiore rilievo.

Innanzitutto c'è la spinta impressa dal processo di Helsinki sulla crucialità di questo elemento nella gestione delle relazioni internazionali, con le premesse di una rapida evoluzione ad Est, in gran parte innescate da una crescita di coscienza dei diritti dei cittadini.

In secondo luogo si manifesta forte la pressione di un'opinione pubblica occidentale desiderosa di eliminare alla radice le cause del terrorismo internazionale, in grande parte ispirate da situazioni di scarsa tutela dei diritti umani e di mancanza di democrazia.

La combinazione di questi due elementi e l'incancrenirsi di situazioni di conflitto interno all'area, che finiscono per avere effetti internazionali sempre più rilevanti, spinge verso la fine di un vecchio tabù, quello del principio di non-interference nei fatti interni di uno stato. Riconosciuto nella Carta delle Nazioni Unite, all'art. 2, sez. 7, questo criterio è stato usato come elemento inibitore nella tutela dei diritti umani. Con la Dichiarazione di Ottawa del 1985 comincia il

progressivo smantellamento di questo ostacolo. Processo che continua soprattutto nell'ambito CSCE con le dichiarazioni di Parigi del 1990 fino alla più recente Conferenza sulla dimensione umana della CSCE organizzata a Mosca nel sett-ott. 1991. I diritti umani vengono, come è ovvio, considerati universali e quindi soggetti al controllo delle autorità internazionali preposte al loro rispetto e agli interventi che esse dovessero richiedere. Proprio il Medio Oriente ha costituito l'arena ove più forte si è esplicitato questo nuovo principio di interference, con l'esempio recente dell'aiuto portato alle popolazioni curde dell'Irak e alla zona di interdizione ai voli aerei irakeni sulle zone abitate dagli Sciiti, sulla base della risoluzione n. 688 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Accanto a questa evoluzione del quadro internazionale sul tema dei diritti umani si muove anche la Comunità. A dare il primo segnale è proprio la EPC. Il 21 luglio 1986 viene approvato a Bruxelles uno Statement by the Twelve on Human Rights. In esso si riconosce che "the Foreign Ministers affirm that in the development of their relations with non-Member States as well as in the administration of aid the European community and its Member States will continue to promote fundamental rights so that individuals and peoples will actually enjoy to the full of their economic, social and cultural rights and their civil and political rights". La policy on the respect on H.R. diventa in altre parole una politica ufficiale della Comunità.

Il secondo elemento rilevante del 1986 è la prima revisione del Trattato di Roma, attraverso la ratifica del Single European Act (SEA). Per quanto riguarda il nostro discorso, una delle modifiche centrali è l'inserimento delle attività della EPC all'interno di quelle comunitarie e sotto il cappello di un solo Trattato (mentre fino a quell'epoca le due attività, quella comunitaria e l'altra di politica estera erano tenute anche formalmente separate). In particolare passa al punto 5 dell'art. 30 il cosiddetto principio della consistency fra azioni comunitarie e della EPC. La applicazione negli anni seguenti di questo principio aiuterà molto a rendere più credibile che nel passato il collegamento fra richieste di tutela dei diritti umani e politiche economiche esterne della Comunità, a cominciare dagli accordi di associazione e da quelli commerciali. Anche se l'uso delle politiche esterne comunitarie e di altri strumenti, quali le sanzioni economiche, in appoggio alle dichiarazioni della EPC sulla tutela dei diritti umani non sono sconosciute negli anni precedenti, il principio della consistency fornisce una base legale e una motivazione politica più solida ad un loro utilizzo congiunto.

Da questo momento in poi la politica di difesa dei diritti umani tende a diventare uno degli elementi caratterizzanti della EPC, trasformandosi di fatto in un criterio di condizionalità nei confronti dei Paesi terzi che desiderino entrare in contatto con la Comunità.

Innanzitutto il criterio di un'applicazione anche formale di questa condizionalità comunitaria diviene un fatto ufficiale attraverso il suo inserimento negli accordi di associazione, fra cui l'esempio più significativo è sicuramente il rinnovo della Quarta Convenzione di Cooperazione fra la CE e gli ACP - Lomè IV. All'art. 5 è infatti espressamente segnalato il legame stretto fra sviluppo economico e promozione dell'insieme dei diritti dell'uomo. Questa è sicuramente una grande vittoria da ascrivere alla costanza comunitaria di accompagnare Lomè con alcune garanzie sul rispetto dei diritti umani, vanamente proposta nelle edizioni precedenti.

A perfezionamento di questa strategia si aggiunge la risoluzione del Consiglio comunitario del novembre 1991 su "diritti dell'uomo, la democrazia e lo sviluppo" che legano ancora più strettamente sviluppo economico a democrazia e diritti fondamentali e la successiva decisione al Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre dello stesso anno di inserire regolarmente in tutti

i futuri accordi di associazione tale dichiarazione.

Il secondo fatto da ricordare è il progressivo perfezionamento degli strumenti della EPC per seguire e controllare il rispetto dei diritti umani. Fin dal 1986 si stabilisce che la presidenza di turno predisporrà un rapporto annuale sulle attività della EPC in questo campo, rapporto che viene regolarmente inviato al Parlamento Europeo per il dibattito. Nell'ottobre del 1987 viene costituito all'interno della EPC un working Group on H.R. che ha come compito principale quello di tenere il raccordo e l'armonia fra i diversi gruppi regionali (Medio Oriente, Africa, e così via) esistenti all'interno della EPC. L'esistenza di questo nuovo gruppo darà un impulso non indifferente anche all'elaborazione delle posizioni comuni fra i Dodici. Infine un ruolo particolare viene a che attribuito ai Heads of Missions della Comunità presso i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali, quali lungo braccio di un'attività di pressione, raccolta di informazioni e di verifica nei Paesi sospettati di violare i diritti umani.

Il terzo fatto decisivo nell'upgrade del ruolo dei Dodici nel campo dei diritti umani è la continua e costante presenza del Parlamento Europeo dietro le spalle della EPC. A parte la discussione sul rapporto annuale dell'EPC, il Parlamento prende per proprio conto numerosissime iniziative nel campo dei diritti umani, muovendosi con grande agilità fra gli strumenti degli hearings, delle mozioni, delle questions dirette al Consiglio e dei rapporti su situazioni particolari, oltre che a proprie relazioni annuali sull'attività svolta. Ma quello che veramente modifica e rende ormai decisivo il rapporto con il Parlamento europeo è la concessione di un piccolo, ma significativo potere: con l'approvazione della riforma dei Trattati di Roma sfociata nel SEA, all'art. 238 si prevede infatti un Power of Consent del Parlamento Europeo sui nuovi Accordi di associazione. Ciò ha reso immediatamente più stretto il collegamento fra dichiarazioni e atteggiamenti politici del Dodici in determinate situazioni di violazione dei diritti umani e concrete politiche comunitarie di aiuto allo sviluppo e di associazione. Quel legame fra democrazia, sviluppo e diritti umani prevista dalla dichiarazione del 1991 diviene particolarmente stringente allorchè il Parlamento europeo esercita questo suo potere di veto per accordi non ancora perfezionati o di richiesta di sospensione di accordi già in atto.

L'insieme di questi strumenti ha trovato una vasta gamma di applicazioni in Medio Oriente. La questione fondamentale è tuttavia quella di comprendere quale può essere l'efficacia di un uso combinato di questi meccanismi per raggiungere l'obiettivo dichiarato dal Trattato di Maastricht di develop and consolidate democracy in the Third Countries.

Innanzitutto sono da prendere in considerazione gli strumenti tradizionali della EPC, che è la vasta gamma di dichiarazioni (una quarantina in tutto, in media annua) ministerial statements, presidency's conclusions, sia a livello di Consiglio dei ministri, che in quello di Consiglio europeo. Il loro numero cresce di anno in anno ed ha raggiunto il proprio apice alla fine del conflitto irakeno per i diritti dei curdi e degli sciiti, nonché sull'Intifada e, in tempi più recenti, sui deportati di Hamas. Il ruolo giocato dalle dichiarazioni della EPC è tradizionalmente ritenuto di scarsa importanza. Ma se ciò è parzialmente vero per questioni di carattere politico generale, dove la credibilità di una declaration si sostiene in gran parte sulla parallela capacità di azione (scarsa per la EPC), meno valida è questa valutazione allorchando si tocca il tema dei diritti umani, dove anche una dichiarazione di semplice condanna può mettere in grande difficoltà uno stato che deve poi giustificarsi di fronte ad un'opinione pubblica non solo interna (in certi casi, Irak e Iran, questo aspetto non è rilevante), ma soprattutto internazionale. Dichiarazioni di questo tipo, frequenti sul Medio Oriente, tendono a creare isolamento nei confronti del Paese sotto accusa e sono quindi da considerarsi particolarmente efficaci. Ne è prova il nervosissimo con cui i Paesi terzi reagiscono

solitamente a queste iniziative.

Proprio per evitare il rischio di reazioni difensive troppo forti e quindi di togliere spazio ad eventuali possibilità di mediazione, i Dodici usano con molta più frequenza un altro strumento, consistente nelle demarches presso le autorità diplomatiche del Paese in questione. Il numero delle demarches è di gran lunga superiore alle dichiarazioni, collocandosi intorno alle 100 all'anno. Ma la peculiarità principale delle demarches è quella di essere in gran parte confidenziali, collocandosi al livello della diplomazia tradizionale. E' difficile appurare quanto questi strumenti siano efficaci, poichè non è possibile raccogliere informazioni fattuali in merito. Tuttavia è possibile valutare che in situazione di pre-crisi esse costituiscano ancora uno strumento importante di pressione politica, soprattutto in situazioni particolarmente complesse come in Medio Oriente, dove in alcuni casi posizioni troppo nette possono modificare il peso di equilibri faticosamente raggiunti.

Una volta esperite le vie confidenziali e adottate le dichiarazioni ufficiali e gli statements del caso, il passaggio ad ulteriori strumenti di pressione diviene inevitabile. La denuncia degli accordi di associazione e commerciali o il blocco di quelli in corso è uno dei passi successivi. E probabilmente il più importante. In effetti la politica commerciale rappresenta uno dei pochi volets a disposizione della Comunità e quindi un'arma quasi estrema da utilizzare in caso di necessità. Proprio per questo si nota da parte dei ministri degli esteri della Ce la tendenza a dilazionare l'uso di questa risorsa e si privilegia solitamente la prima strada. Lo stesso discorso vale per le sanzioni economiche, anche se in questo particolare settore vi è stata per lungo tempo incertezza se esse dovessero rientrare nelle competenze comunitarie.

L'elemento che ha tuttavia modificato in profondità l'uso di questa politica sanzionatoria è, come dicevamo, il ruolo crescente giocato dal Parlamento europeo e il suo power of consent. Ciò ha reso meno praticabili tattiche dilazionatorie da parte dei ministri. Tanto per ricordare gli episodi più recenti, basti pensare al blocco dei protocolli finanziari con Marocco e Siria il 15 gennaio 1992 a causa di presunte violazioni dei diritti umani in quei Paesi o la richiesta di bloccare i negoziati con Israele per il miglioramento (upgrading) degli accordi commerciali a causa dell'episodio riguardante i deportati di Hamas.

Molto spesso i ministri degli esteri della EPC tendono a resistere le pressioni del Parlamento, come è successo proprio nel caso di Israele con la motivazione che non fosse prudente complicare il processo di pace ancora aperto, malgrado l'espulsione dei rappresentanti di Hamas; ma è abbastanza evidente che tale discorso può valere solo in via transitoria. Dal punto di vista comunitario il ruolo giocato dal Parlamento europeo è sicuramente di enorme importanza e non solo per motivi politici generali, ma anche perchè attraverso di esso si riesce a rendere reale quella "consistency" fra attività della EPC e della EC, che è alla base di una più credibile politica esterna europea.

Il passo successivo, quello dell'intervento diretto, come è avvenuto nel caso dell'assistenza alle popolazioni curde dell'Irak, non riguarda invece direttamente la sfera di competenza della EPC. Iniziative di questo tipo sono prese sulla base di decisioni nazionali e riguardano la responsabilità dei singoli governi. In campi come questo la EPC si limita ad elaborare le posizioni di principio e fornire la necessaria copertura politica europea ad iniziative multilaterali decise altrove. E' questo uno dei limiti operativi della EPC che il nuovo Trattato di Maastricht intende affrontare, attraverso il concetto di azione comune (common action), anche se ancora una chiara interpretazione di questa norma non è possibile.

Come prima conclusione generale da questo breve excursus, si può affermare sul tema dei diritti umani la EPC ha conosciuto una crescita di ruolo sicuramente inaspettata fino ad alcuni anni fa. Pure fra i limiti e le ambiguità che hanno accompagnato fin dalla sua nascita questo meccanismo di cooperazione, nel settore dei diritti umani (a differenza di quanto avviene per altri settori, a cominciare da quello della sicurezza) la direzione di sviluppo è stata abbastanza costante ed ha portato verso una sempre maggiore concretezza nell'uso degli strumenti a disposizione. Che ciò sia poi accaduto, soprattutto in questi ultimi tempi, con particolare riferimento al Medio Oriente, può costituire un elemento non secondario nell'affermazione e nella crescita di un ruolo autonomo comunitario nella Regione. Ruolo che i Multilateral Talks on Economic Developments organizzati a Bruxelles l'11 e 12 maggio 1992 aiutano a chiarire, allorquando la Comunità tende a proporsi come un modello da riprodurre altrove nel momento in cui si cerca di uscire da situazioni di conflitto senza sbocco. Modello di cooperazione regionale e subregionale che costituisce l'unico strumento realistico di pacificazione una volta cadute le barriere ideologiche che hanno portato, fra le altre cose, agli eventi estremi di una costante violazione dei diritti dei cittadini e delle popolazioni. Agire per la tutela di questi ultimi significa quindi lavorare in favore di un più ampio disegno di integrazione e di cooperazione regionale, come è appunto avvenuto nell'esperienza europea di questi ultimi decenni.