



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

XXXI CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA INTERATENEO IN

STORIA DELLE SOCIETÀ, DELLE ISTITUZIONI E DEL PENSIERO.
DAL MEDIOEVO ALL'ETÀ CONTEMPORANEA.

DIRITTI UMANI E POLITICA DI SVILUPPO. IL CASO DELLA COMUNITÀ EUROPEA (1968-1979)

Settore scientifico-disciplinare: M-STO/04

DOTTORANDA
ILARIA ZAMBURLINI

Ilaria Zamburlini

COORDINATRICE
PROF.SSA ELISABETTA SCARTON

Elisabetta Scarton

SUPERVISORE DI TESI
PROF. ELISABETTA VEZZOSI

Elisabetta Vezzosi

CO-SUPERVISORE DI TESI
PROF.SSA SILVIA SALVATICI

Silvia Salvatici

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

Abbreviazioni e sigle p. 4

INTRODUZIONE p. 7

PARTE I. 1968-1972. LO SVILUPPO AL CENTRO

Capitolo 1. 1968-1969. Diritti umani e aiuti allo sviluppo: un legame intenzionale?

1.1 L'inclusione dei diritti umani nella progettazione interna p. 18

1.2 Schemi di sviluppo: Yaoundé – Arusha – Yaoundé p. 27

1.3 Passaggio a Teheran: l'attenzione per lo sviluppo p. 34

Capitolo 2. 1970-1972. Una nuova strategia per lo sviluppo

2.1 Lo sviluppo come problema globale p. 48

2.2 Una nuova strategia p. 57

2.3 La responsabilità di aiutare p. 70

PARTE II. 1973-1975.
DIRITTI UMANI E SVILUPPO
COME RETTE PARALLELE

Capitolo 3. 1973-1975. *Tra Helsinki e Lomé*

3.1 Un'identità europea per un ruolo internazionale	p. 84
3.2 Guardando a Est: gli accordi di Helsinki	p. 94
3.3 Guardando a Sud: la Convenzione di Lomé	p. 103
3.4 Due rette parallele?	p. 117

PARTE III. 1976-1979.
I DIRITTI UMANI AL CENTRO

Capitolo 4. 1976-1977. *Finestre di dialogo*

4.1 La responsabilità di non aiutare	p. 125
4.2 Il confronto con le ONG	p. 139
4.3 Il confronto con il Congresso statunitense: il WGHR	p. 149

Capitolo 5. 1978-1979. *Quale spazio per quali diritti umani?*

5.1 Il rinnovo della Convenzione di Lomé	p. 161
5.2 I diritti più elementari	p. 171
5.3 La responsabilità di non intervenire	p. 180

CONCLUSIONI	p. 197
--------------------	--------

<i>Bibliografia</i>	p. 203
---------------------	--------

<i>Fonti</i>	p. 225
--------------	--------

ABBREVIAZIONI E SIGLE

Abbreviazioni archivistiche

AEI	Archive on European Integration
CACEU	Central Archives of the Council of the European Union
FRUS	Foreign Relations of the United States
HAEC	Historical Archives of the European Commission
HAEP	Historical Archives of the European Parliament
HAEU	Historical Archives of the European Union
UNARM	United Nations Archives and Records Management

Sigle

ACP	Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico
APCOE	Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CAD	Comitato per l’Aiuto allo Sviluppo
CE	Comunità Europea
CED	Comunità Europea di Difesa
CEDU	Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo
COE	Consiglio d’Europa
COREPER	Comitato dei Rappresentanti Permanenti
CPE	Cooperazione Politica Europea
CSCE	Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
CVCE	Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe
DUDU	Dichiarazione Universale dei Diritti Umani
G77	Gruppo dei Settantasette

ILO	Organizzazione Internazionale del Lavoro
MBFR	Mutual Balanced Force Reduction
MPT	Multilateral Preparatory Talks
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIEO	Nuovo Ordine Economico Internazionale
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico
OHCHR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani
ONG	Organizzazioni Non Governative
OSCE	Organizzazione per Sicurezza e la Cooperazione in Europa
OUA	Organizzazione per l'Unità Africana
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SAMA	Stati Africani e Malgascio Associati
WGHR	Working Group on Human Rights

INTRODUZIONE

A partire dagli anni Novanta¹, una moltitudine di indagini storiografiche si è soffermata sulla questione dell'emergere del concetto di

¹ Sebbene vi sia qualche studio antecedente a questo termine (come il volume di R. F. Drinan, *Cry of the Oppressed: History and Hope of the Human Rights Revolution*, San Francisco, Harper & Row, 1987), le principali analisi storiografiche sulla storia dei diritti umani hanno avuto avvio negli anni Novanta. Sulle ragioni di un tale *turning point* in quel decennio, si veda P. Ballinger, *The History of Human Rights: the Big Bang of an Emerging Field or Flesh in the Pan?*, in *New Global Studies*, Vol. 6, No. 3 (2012), pp. 1-20. Per una rassegna sui diversi studi emersi negli anni Novanta, cfr. invece K. Cmiel, *Review Essay. The Recent History of Human Rights*, in *The American Historical Review*, Vol. 109, No. 1 (Feb. 2004), pp. 117-135.

diritti umani², sui diversi significati a esso attribuiti nel corso del tempo³ e sulla sua diffusione a livello globale⁴.

Sebbene alcune ricostruzioni rintraccino la prima classificazione dei diritti umani già nel mondo classico⁵ o per lo più nell'epoca dell'Illuminismo e delle rivoluzioni francese e americana⁶, una ben più larga porzione della letteratura identifica nel Novecento il periodo in cui i diritti umani trovarono una specifica collocazione all'interno del dibattito politico internazionale – come quello in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite⁷.

Alcuni approfondimenti individuano negli anni Quaranta il primo vero momento di consapevolezza rispetto alla definizione di diritti umani⁸,

² La questione dell'origine dei diritti umani è stata oggetto di alcune recenti ricerche, come quelle di P. Slotte, M. Halme-Tuomisaari (a cura di), *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; P. G. Lauren, *The Evolution of International Human Rights. Visions Seen*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2011. Si tratta di un concetto problematico, che Hoffmann non esita a definire «chimera» poiché di difficile catalogazione. Cfr. S-L. Hoffmann, *Introduction. Genealogies of Human Rights*, in S-L. Hoffmann (a cura di), *Human Rights in the Twentieth Century*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-26. Per una riflessione sul filone storiografico che indaga le origini dei diritti umani, cfr. invece S. Moyn, *Human Rights and the Uses of History*, New York, Verso, 2014.

³ A questo proposito, si veda J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, New York, Cornell University Press, 2003, pp. 93-105.

⁴ Sono numerose le indagini che osservano come il concetto di diritti umani sia stato inserito all'interno delle relazioni internazionali. Tra queste, cfr: T. Dunne, N. J. Wheeler, *Introduction: human rights and the fifty years' crisis*, in T. Dunne, N. J. Wheeler (a cura di), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-29; D. P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, New York, Cambridge University Press, 2006; R. J. Vincent, *Human Rights and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

⁵ R. A. Bauman, *Human Rights in Ancient Rome*, New York, Routledge, 2000; G. Gilberti, *Introduzione storica ai diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 39-64.

⁶ V. Ferrone, *Storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. VII; L. Hunt, *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, Laterza, 2010; M. Ishay, *The History of Human Rights from Ancient Times to the Globalization Era*, Oakland, University of California Press, 2004. Per una ricostruzione di lungo periodo che va dal mondo classico al Seicento, cfr. anche M. Flores, *Storia dei diritti umani*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 13-48.

⁷ Sui diritti umani e le Nazioni Unite, cfr. soprattutto: R. Normand, S. Zaidi, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington, Indiana University Press, 2008.

⁸ Tra questi, cfr. L. Hogan, *Keeping Faith with Human Rights*, Washington DC, Georgetown University Press, 2015; S. Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, New York, Cornell University Press, 2013. Per un'indagine sulle cause che determinarono l'attenzione per i diritti umani negli anni Quaranta, si veda invece J. H. Burgers, *The Road to San*

complice il fatto che nel 1948⁹ venne approvata dalle Nazioni Unite la *Dichiarazione universale dei diritti umani* (DUDU), cui seguì nel 1950 la ratifica della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (CEDU) da parte del Consiglio d'Europa (COE).

Tuttavia, la maggior parte delle produzioni storiografiche più recenti ritiene che siano stati gli anni Settanta a segnare una svolta, poiché fu proprio durante quel decennio che i diritti umani contribuirono a dare una forma diversa alle iniziative politiche di organismi nazionali e sovranazionali, e cominciarono ad acquisire i tratti che li caratterizzarono nei decenni successivi. Il principale esponente di questa linea interpretativa è lo storico Samuel Moyn. Egli rigetta l'idea di una storia dei diritti umani di lungo periodo: a suo parere, appunto, fu solo con gli anni Settanta che tali principi entrarono nel dibattito pubblico sostituendosi alle utopie ideologiche collassate in precedenza e fornendo un vocabolario nuovo alla voce di dissidenti politici, minoranze religiose, gruppi sociali¹⁰.

Sulla base di questa ricostruzione ha preso il via una discussione molto ampia sugli anni Settanta come momento di cesura. Alcuni studi indagano le origini della discontinuità rappresentata da quel decennio¹¹: sono state pertanto prodotte alcune riflessioni sul peso politico dei paesi di recente indipendenza negli anni Sessanta¹², così come sul ruolo che ebbero le Nazioni

Francisco: The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 14, No. 4 (Nov. 1992), pp. 447-477; M. Mazower, *The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950*, in *The Historical Journal*, Vol. 47, No. 2 (2004), pp. 379-398.

⁹ Secondo alcune interpretazioni storiografiche, il 1948 rappresentò il momento di rinascita dei diritti umani dopo la loro invenzione alla fine del Settecento. Questa storiografia 'trionfalistica' legge nella storia dei diritti umani il susseguirsi di continui successi. Così, ad esempio, in K. Sellars, *The Rise and Rise of Human Rights*, Sutton, Stroud, 2002.

¹⁰ S. Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

¹¹ M. P. Bradley, *The Origins of the 1970s Global Human Rights Imagination*, in P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam (a cura di), *The 'Long 1970s'. Human Rights, East-West Détente and Transnational Relations*, Abingdon, Routledge, 2016, pp. 15-32.

¹² S. L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights. The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; R. Burke, "The Compelling Dialogue of Freedom": *Human Rights at the Bandung Conference*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 28, No. 4 (Nov., 2006), pp. 947-965; R. Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Philadelphia, Pennsylvania University Press, 2010.

Unite prima con la stesura della *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici* e della *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* nel 1966, e poi con la proclamazione dell'*Anno internazionale per i diritti umani* nel 1968¹³. Altri studi, invece, approfondiscono il posizionamento di attori come gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica nel contesto della Guerra fredda¹⁴ e danno conto di una pluralità di fattori che contribuirono a dare centralità ai diritti umani negli anni Settanta¹⁵.

La presente ricerca, inserendosi all'interno di questo dibattito, vuole verificare se gli anni Settanta costituirono effettivamente un momento di svolta nella storia dei diritti umani e se determinarono un cambiamento rispetto al passato. A tal fine essa identifica come caso di studio la Comunità Europea (CE), ovvero quell'organismo sovranazionale creato nel 1957 da sei paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi), e osserva in particolare la sua politica di sviluppo – intesa come l'insieme di pratiche e di iniziative atte a sostenere il progresso economico dei paesi del Sud del mondo.

La storiografia che si è soffermata sulla storia dei diritti umani in Europa ha osservato soprattutto il periodo del secondo dopoguerra¹⁶ e ha approfondito essenzialmente la stesura della CEDU e il relativo ruolo del

¹³ C. N. J. Roberts, *The Contentious History of the International Bill of Human Rights*, New York, Cambridge University Press, 2015; R. Burke, *From Individual Rights to National Development: The First UN International Conference on Human Rights, Tehran 1968*, in *Journal of World History*, Vol. 19, No. 3 (Set. 2008), pp. 275-296.

¹⁴ P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam, *Introduction: 'The Long 1970s'*, in P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam (a cura di), *The 'Long 1970s'. Human Rights, East-West Détente and Transnational Relations*, Abingdon, Routledge, 2016, pp. 1-12. Sono innumerevoli gli studi che hanno esaminato la storia dei diritti umani negli Stati Uniti negli anni Settanta: su tutti, cfr. B. J. Keys, *Reclaiming American Virtue. The Human Rights Revolution of the 1970s*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2014. Per quanto riguarda l'Unione Sovietica, si veda invece C. Békés, *Détente and the Soviet Bloc: from Promoter to Victim, 1975-1991*, in P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam (a cura di), *The 'Long 1970s'*, cit., pp. 165-184.

¹⁵ J. Eckel, *The Rebirth of Politics from the Spirit of Morality: Explaining the Human Rights Revolution of the 1970s*, in J. Eckel, S. Moyn (a cura di), *The Breakthrough. Human Rights in the 1970s*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, pp. 226-260.

¹⁶ M. R. Madsen, *'Legal Diplomacy' – Law, Politics and the Genesis of Postwar European Human Rights*, in S-L. Hoffmann (a cura di), *Human Rights in the Twentieth Century*, cit., pp. 62-81.

COE¹⁷. Per quanto siano stati prodotti alcuni studi sull'inserimento dei diritti umani nella politica interna e nell'azione verso l'esterno della CE negli anni Settanta, essi si sono soffermati principalmente sulla partecipazione comunitaria alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE)¹⁸. Altri aspetti della politica estera della CE, come la politica di sviluppo, non hanno ricevuto uguale attenzione.

La maggior parte degli studi sulla politica di cooperazione della CE afferma che i diritti umani trovarono collocazione in quel contesto solo a partire dagli anni Ottanta. Secondo Toby King, gli anni tra il 1957 e il 1978 furono «years of inactivity» per quel che riguarda la promozione dei diritti umani nella politica di sviluppo della CE: solo dal 1979, a suo avviso, cominciarono a esserci pressioni da parte del Parlamento europeo in quella direzione¹⁹.

Fu effettivamente negli anni Ottanta che alcune considerazioni sui diritti umani vennero inserite nel terzo rinnovo della Convenzione di Lomé – ovvero quello schema che tra il 1976 e il 2000 regolò il rapporto tra la CE e un numeroso gruppo di paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Più generalmente si sostiene che fu nel 1989, con l'approvazione della quarta Convenzione di Lomé, che essi vennero formalmente e definitivamente inclusi nella politica di aiuti della CE come una delle condizioni che i paesi beneficiari avrebbero dovuto rispettare per poter ricevere l'assistenza comunitaria²⁰.

¹⁷ Sui passaggi che portarono alla CEDU, cfr. M. Duranti, *The Conservative Human Rights Revolution. European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention*, New York, Oxford University Press, 2017; A. Deighton, *The British in Strasbourg. Negotiating the European Convention on Human Rights, 1950*, in R. Mariager, K. Molin, K. Brathagen (a cura di), *Human Rights in Europe during the Cold War*, Abingdon, Routledge, 2014, pp. 26-41.

¹⁸ Si veda in particolare A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009.

¹⁹ T. King, *Human Rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 28 (Dic. 1997), pp. 51-99.

²⁰ B. Simma, J. B. Aschenbrenner, C. Schulte, *Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC*, in P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan (a cura di), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 571-626.

È però opportuno segnalare come alcune indagini storiografiche non manchino di mettere in luce il ruolo che già negli anni Settanta i diritti umani giocarono nella politica di sviluppo della CE. Marjorie Lister esamina il peso che la questione ebbe nell'insieme dei criteri che determinarono l'avvio di una relazione tra la CE e gli ACP tra il 1975 e il 1977²¹. Anche Lorenzo Ferrari dedica all'inclusione dei diritti umani nel contesto della prima Convenzione di Lomé una parte della sua ricostruzione in merito all'azione della CE negli anni Settanta²². Lorand Bartels propone un riepilogo che ripercorre le tappe secondo cui i diritti umani diventarono una delle condizioni per il conferimento di aiuti da parte della CE²³. Karin Arts, infine, si sofferma sulla Convenzione di Lomé tracciando le differenze tra l'approccio negativo – ovvero quello che prevede l'applicazione di sanzioni e di punizioni nel caso in cui i diritti umani non vengano rispettati – e quello positivo – o per meglio dire quello che mette in atto programmi e progetti concreti per promuovere i diritti umani nei paesi beneficiari di assistenza²⁴.

Tuttavia, per quanto tali analisi accennino all'esistenza di un nesso tra i diritti umani e le scelte della CE in merito agli aiuti allo sviluppo negli anni Settanta, esse non possono essere ritenute del tutto esaurienti per almeno tre motivi. Innanzitutto, esse si limitano a tratteggiare come la CE incluse alcuni vaghi accenni ai diritti umani a partire dal 1975 e non danno conto nello specifico di quanto avvenuto né prima né dopo quella data nel più ampio contesto degli anni Settanta. Esse non sviscerano in profondità le cause che concorsero a determinare la connessione tra i diritti umani e la politica di sviluppo comunitaria prima del 1975. Pur facendo riferimento agli anni Settanta, nessuna ricerca si sofferma sullo schema di aiuti allo sviluppo esistente prima della Convenzione di Lomé, ovvero la Convenzione di

²¹ M. Lister, *The European Community and the Developing World: The Role of the Lomé Convention*, Adershot, Avebury, 1988, pp. 186-223.

²² L. Ferrari, *Sometimes Speaking with a Single Voice. The European Community as an International Actor, 1969-1979*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 171-198.

²³ L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

²⁴ K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, L'Aia, Kluwer Law International, 2000.

Yaoundé, né indaga a sufficienza gli anni tra il 1968 e il 1975. Liquidando il periodo precedente al 1975 come privo di qualsiasi menzione relativa ai diritti umani, tali ricostruzioni non tengono conto dei diversi significati che vennero attribuiti a quel concetto a partire dalla fine degli anni Sessanta e non si chiedono se e come essi vennero riconosciuti e fatti propri dalla CE nella sua progettazione politica.

In secondo luogo, va specificato che le ricerche citate non si interrogano in maniera esauriente sulle implicazioni che l'inserimento dei diritti umani ebbe sulla politica di sviluppo della CE e sull'atteggiamento stesso che la CE si ritrovò a tenere nei confronti di quella questione ben oltre il 1975 e fino alla fine del decennio.

In terzo e ultimo luogo, va detto che si tratta soprattutto di ricostruzioni di storia del diritto, puntuali ed esaurienti, che non guardano però alla dimensione politica a cui la CE si dedicò per trovare una sua specifica collocazione nel contesto internazionale.

Proprio per questo appare necessario osservare se, nel decennio riconosciuto dalla storiografia come quello in cui i diritti umani trovarono spazio nelle iniziative politiche e pubbliche a livello globale, essi vennero inseriti nella progettazione della CE per l'invio di aiuti ai paesi in via di sviluppo. Si può affermare che venne stabilito un nesso tra i diritti umani e la politica di sviluppo comunitaria? Con quale significato vennero interpretati i diritti umani? Diventarono una delle condizioni cui la CE si appellò per decidere se conferire assistenza ai paesi beneficiari? Più in generale, vi fu anche per la politica di sviluppo della CE quella riscoperta dei diritti umani che la storiografia legge negli anni Settanta?

La periodizzazione scelta per questa ricostruzione considera gli anni Settanta partendo dal 1968, anno in cui si tenne a Teheran la conferenza delle Nazioni Unite in occasione dell'*Anno internazionale per i diritti umani*, e arrivando fino alla fine del decennio e precisamente fino al 1979, anno in cui la CE si trovò a dover decidere formalmente se includere o meno i diritti umani nella sua politica di sviluppo.

Sulla base di tale cornice cronologica, la tesi risulta organizzata in cinque capitoli. Il primo capitolo esamina gli anni tra il 1968 e il 1969 e, tenendo a mente il contesto internazionale, intende comprendere se la CE fece

riferimento ai diritti umani nelle prime fasi della sua politica di sviluppo. Il secondo capitolo, che indaga invece gli anni tra il 1970 e il 1972, si propone di analizzare se l'attenzione della CE per il progresso economico e sociale dei paesi beneficiari possa essere interpretata come effettivo interesse per il loro sviluppo e per il loro diritto allo sviluppo più nello specifico. Il terzo capitolo tratta il periodo tra il 1973 e il 1975 e consente di ricostruire le iniziative politiche della CE per i diritti umani da un lato e per lo sviluppo dall'altro. Il quarto capitolo osserva gli anni tra il 1976 e il 1977 e dà conto dell'emergere della connessione tra diritti umani e aiuti allo sviluppo, evidenziando l'influenza che alcune Organizzazioni non governative (ONG) e che il Congresso degli Stati Uniti ebbero sulle decisioni comunitarie. Il quinto e ultimo capitolo si concentra sugli anni tra il 1978 e il 1979 e, dando conto della relazione tra la CE e i paesi ACP e del confronto interno alla stessa CE, si concentra sulle azioni che portarono al rinnovo della Convenzione di Lomé e che determinarono una mancata inclusione del concetto di diritti umani all'interno della politica di sviluppo comunitaria.

L'analisi si muove su un piano politico che conferisce attenzione soprattutto al ruolo delle istituzioni comunitarie. Avvalendosi di materiale archivistico in parte inedito, questa ricerca offre una ricostruzione originale sui diversi passaggi che videro i diritti umani avvicinarsi, intersecarsi e infine allontanarsi dalla politica di sviluppo comunitaria e consente di comprendere se le iniziative della CE nei confronti dei paesi del Sud del mondo contribuirono alla generale riscoperta dei diritti umani in quel decennio.

PARTE I. 1968-1972.
LO SVILUPPO AL CENTRO

CAPITOLO 1. 1968-1969. Diritti umani e aiuti allo sviluppo: un legame intenzionale?

1.1. L'inclusione dei diritti umani nella progettazione interna

Ben prima del biennio 1968-1969, e precisamente tra l'inizio degli anni Cinquanta e la prima metà degli anni Sessanta, i sei paesi membri della CE avevano dimostrato in almeno tre diverse occasioni l'intenzione di includere i diritti umani nella loro progettazione politica comune – senza però giungere ad alcun esito concreto.

Il primo tentativo si può collocare all'inizio degli anni Cinquanta, quando i Sei si erano dimostrati interessati a trovare un modo per garantire la protezione e la promozione dei diritti umani in quello che sarebbe divenuto il contesto comunitario. Come sottolinea Gráinne de Búrca²⁵, infatti, negli

²⁵ G. de Búrca, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in *American Journal of International Law*, Vol. 105, No. 4 (2011), pp. 649-693.

incontri che avevano portato alla firma dei Trattati di Roma i Sei si erano confrontati largamente su quali strumenti utilizzare per costruire una dimensione politica che risultasse fondata su quei valori. Peraltro, ciascuna nazione aveva già fatto propri due importanti documenti per la tutela dei diritti umani: la DUDU e la CEDU. Il primo testo, approvato in seno alle Nazioni Unite nel 1948, aveva rappresentato una svolta nella definizione del concetto poiché aveva elencato una lista di trenta diritti con le relative specificazioni e aveva dato vita a un minimo comune denominatore per la loro protezione a livello internazionale. Il secondo, invece, era stato formulato nel 1950 all'interno del COE²⁶, organizzazione fondata a Strasburgo per promuovere le libertà civili e rinsaldare i principi democratici nel continente europeo all'indomani della Seconda guerra mondiale. Tuttavia, a parte un accenno allo *Statuto* delle Nazioni Unite – documento che aveva decretato nel 1945 l'importanza di rispettare e promuovere i diritti umani a livello internazionale²⁷, i Trattati di Roma non avevano menzionato i diritti umani né come valori né come obiettivi della nuova entità sovranazionale che poneva le basi di una cooperazione economica tra i Sei²⁸. A questo proposito due spiegazioni sul perché i diritti umani non trovarono collocazione nei Trattati del 1957 possono essere suggerite. In primo luogo, i diritti umani

²⁶ Sul contenuto e sulle finalità della CEDU, cfr. R. C. A. White, C. Ovey, F. G. Jacobs, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

²⁷ Va sottolineato che lo *Statuto* delle Nazioni Unite, pur riconoscendo ai diritti umani uno spazio specifico nel contesto internazionale, precisava il concetto in maniera molto debole e non dava conto di alcuna definizione precisa. Su questo e sugli albori dell'impegno delle Nazioni Unite nei confronti dei diritti umani si veda M. Mazower, *The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950*, cit.; mentre per il funzionamento delle Nazioni Unite nel proteggere e promuovere i diritti umani, cfr. R. Chatterjie, *The United Nations*, in R. J. Vincent (a cura di), *Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 227-242. Su quest'ultimo aspetto, cfr. anche J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999; D. P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, cit., pp. 152-187.

²⁸ Nel preambolo del Trattato che aveva istituito la Comunità economica europea si poteva infatti leggere: «Nell'intento di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello *Statuto* delle Nazioni Unite [...]». Cfr. EUR-LEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT> – NdR: tutti i link a siti web inseriti nel presente lavoro sono stati controllati in data 29 novembre 2018.

erano da poco comparsi come tratto fondante del COE: sarebbe risultato superfluo ribadirla in un contesto così geograficamente affine come quello comunitario. I Trattati di Roma, inoltre, giungevano a poca distanza dal fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED), un organismo attraverso il quale si intendeva costituire un esercito europeo e attuare tra i Sei una collaborazione che fosse anche di tipo politico oltre che di tipo economico²⁹. Era stata la Francia a tirarsi indietro di fronte alla ratifica della CED, il 30 agosto 1954, nonostante fosse stata essa stessa ad avanzare il progetto per costituirlo. In seguito a quell'insuccesso, i Sei avevano preferito procedere in maniera più cauta e concentrare le proprie energie sulla creazione di un mercato comune piuttosto che sulla cooperazione politica. L'integrazione economica e l'elaborazione di un regime di libero scambio avevano quindi avuto la meglio su qualsiasi altro ragionamento e non avevano lasciato spazio a obiettivi politici a lungo termine come la promozione dei diritti umani.

Mancata la prima occasione, era stato all'inizio degli anni Sessanta che si era nuovamente cercato di inserire un ragionamento sui diritti umani nell'iniziativa politica della CE. Nel luglio del 1961 i sei capi di stato e di governo dei paesi membri della CE si erano riuniti a Bonn e lì avevano stabilito di individuare un modo per avviare una collaborazione conosciuta come Unione politica europea³⁰. In quella sede i Sei avevano incaricato Christian Fouchet, diplomatico francese e già deputato molto vicino al presidente francese Charles de Gaulle, di elaborare un piano che indicasse strumenti e scopi della politica comunitaria. Il rapporto, conosciuto come *Piano Fouchet*, era stato poi presentato nel novembre del medesimo anno. Al suo interno i diritti umani erano stati delineati come uno degli obiettivi politici della CE: nel preambolo si sottolineava appunto come per i Sei fosse

²⁹ Per una storia della CED, si veda E. Furdson, *The European Defence Community: A History*, Londra, Macmillan, 1980. Sulla natura politica della CED e sulle sue implicazioni internazionali, cfr. invece K. Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55*, New York, Palgrave Macmillan, 2000.

³⁰ Per il comunicato adottato dai Sei al termine della conferenza di Bonn, cfr. CVCE, https://www.cvce.eu/obj/communiqué_officiel_adopté_par_les_chefs_d_etat_ou_de_gouvernement_des_six_bonn_18_juillet_1961-fr-da3e8046-a875-41e4-be3c-0950d449c7da.html

fondamentale «[il proprio] attaccamento ai principi della democrazia, ai diritti umani e alla giustizia»³¹, mentre nell'Articolo 2 si indicava come la CE avrebbe dovuto «contribuire negli Stati membri alla difesa dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della democrazia»³².

Se da un lato questo richiamo aveva testimoniato come fosse effettivamente intenzione della CE quella di annoverare i diritti umani nella propria progettazione politica, dall'altro esso risultava però poco approfondito, poiché non si specificava a quali diritti si stesse facendo riferimento. Non si puntualizzava infatti né se il testo a cui attingere fosse la DUDU o la CEDU, né quali fossero esattamente i singoli diritti umani a cui prestare attenzione. Inoltre, l'accenno ai diritti umani sembrava essere indirizzato solamente alla sfera di cooperazione interna tra i Sei, e questo nonostante fosse scopo dell'Unione politica europea anche quello di realizzare una politica estera comune. In ogni caso, i diritti umani non trovarono poi alcuna collocazione in quanto il *Piano Fouchet*, cui era seguita una revisione in cui i diritti umani erano stati mantenuti nel preambolo pur venendo rimossi dall'Articolo 2³³, non era stato approvato a causa di tensioni tra i Sei rispetto alla struttura da conferire all'Unione politica europea.

Nel 1962, infine, era stato un membro tedesco del Parlamento europeo³⁴, Willy Birkelbach, a chiedere che la CE ponesse alcuni principi al centro della propria azione politica. In quella che poi venne conosciuta come *Risoluzione Birkelbach*, il socialdemocratico tedesco aveva infatti auspicato che si accettassero come nuovi membri della CE solo quei paesi in cui il rispetto dei valori democratici fosse stato accertato e in cui i governi fossero

³¹ Cfr. CVCE, https://www.cvce.eu/obj/draft_treaty_fouchet_plan_i_2_november_1961-en-485fa02e-f21e-4e4d-9665-92f0820a0c22.html

³² Ivi.

³³ Non deve meravigliare che il riferimento ai diritti umani fosse stato rimosso dall'Articolo 2 del nuovo documento redatto da Fouchet: l'intero testo era stato infatti accorciato e molti rimandi politici erano stati di conseguenza accorpati tra loro. Cfr. CVCE, https://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_fouchet_plan_ii_18_january_1962-en-c9930f55-7d69-4edc-8961-4f12cf7d7a5b.html

³⁴ Questa ricerca parla di Parlamento europeo per intendere l'istituzione che fino al 1979, anno delle elezioni dirette, risultò costituita da parlamentari nazionali provenienti dai paesi membri della CE e nominati direttamente dai governi nazionali.

stati eletti grazie a libere elezioni. Se si era giunti a un tale riferimento lo si doveva alla situazione di paesi come la Spagna governata dal dittatore Francisco Franco: all'inizio degli anni Sessanta la Spagna aveva manifestato la propria intenzione di chiedere alla CE di avviare i negoziati per l'adesione – sollevando così il problema riguardo a come comportarsi nei confronti di quei paesi che stessero violando le libertà fondamentali e intendessero diventare parte della CE. La recente storiografia vede nella *Risoluzione Birkelbach* una delle prime prese di posizione della CE rispetto alle caratteristiche peculiari della propria identità politica, nonché una delle basi per l'orientamento che il Parlamento si diede rispetto all'ingresso di nuovi stati membri nella CE³⁵. Tuttavia, per quanto queste interpretazioni risultino fondate, va sottolineato che il richiamo di Birkelbach non si tradusse in un cambiamento immediato sul piano della politica europea per i diritti umani e non portò ad alcuna conseguenza formale a riguardo.

Si dovette attendere la fine degli anni Sessanta affinché la CE includesse un riferimento esplicito ai diritti umani all'interno dei propri documenti ufficiali. Nel 1969 la Corte di giustizia europea, in relazione alla sentenza sulla causa *Stauder vs. Città di Ulm*³⁶, riconobbe la propria responsabilità di proteggere i «diritti fondamentali della persona, che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza»³⁷. Con queste parole i giudici della Corte di giustizia europea sancirono come il rispetto dei diritti umani, per quanto non inserito ancora in alcun trattato, fosse uno degli elementi cardine della giurisprudenza

³⁵ Cfr. D. Pasquinucci, *I confini e l'identità. Il Parlamento europeo e gli allargamenti della CEE*, Pavia, Jean Monnet Centre of Pavia, pp. 40-43; G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 126-127; U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Firenze, Le Monnier, 2017, pp. 62-63.

³⁶ Erich Stauder aveva citato in giudizio la città tedesca di Ulm poiché quest'ultima aveva introdotto, attraverso uno schema comunitario, alcune misure di *welfare* che a detta di Stauder ledevano la dignità della persona umana.

³⁷ Per leggere la sentenza della Corte, cfr. EUR-LEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0029&from=IT>

comunitaria; e posero così le basi legali affinché esso divenisse oggetto riconosciuto nelle relazioni tra stati europei³⁸.

Per comprendere il contesto in cui tale verdetto venne pronunciato bisogna ricordare che esso giungeva all'indomani di un periodo, tra 1966 e 1968, in cui la causa dei diritti umani aveva ottenuto un'enorme attenzione sulla scena internazionale. Una fase che, peraltro, viene oggi descritta come un momento di cambiamento epocale per la storia dei diritti umani³⁹.

Nel 1966 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, di cui facevano parte anche i Sei, aveva approvato due convenzioni con lo scopo di specificare ulteriormente la definizione data ai diritti umani nel 1948⁴⁰. Infatti, nonostante la DUDU avesse contribuito a rendere i diritti un tema riconosciuto a livello globale⁴¹, risultava necessario precisare a che cosa corrispondessero effettivamente quegli ideali da raggiungere.

Dopo un lungo dibattito, prima all'interno della Commissione per i diritti umani e poi soprattutto in seno all'Assemblea generale⁴², si era giunti all'approvazione di due testi. Il primo, conosciuto come *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici*, riprendeva largamente quanto era stato affermato nel 1948 e poneva enfasi sui diritti dell'individuo, come il diritto alla sicurezza e alla libertà di espressione. Il secondo invece, intitolato *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, rappresentava la vera novità poiché asseriva l'esistenza di alcuni diritti

³⁸ Sul ruolo della Corte di giustizia europea nel rendere i diritti umani parte del contesto giuridico della CE, cfr. A. Tizzano, *The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights*, in A. Arnulf, P. Eeckhout, T. Tridimas (a cura di), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 125-138; C. Walter, *History and Development of European Fundamental Rights and Fundamental Freedoms*, in D. Ehlers (a cura di), *European Fundamental Rights and Freedoms*, Berlino, De Gruyter Recht, 2007, p. 11.

³⁹ Sulla svolta rappresentata dal 1968, si veda: M. Flores, G. Gozzini, *1968. Un anno spartiacque*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 119-146.

⁴⁰ Per i testi delle convenzioni, cfr.: OHCHR, <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁴¹ P. G. Lauren, *The Evolution of International Human Rights*, cit., pp. 227-266.

⁴² A. Cassese, *The General Assembly: Historical Perspective, 1945-1989*, in P. Alston (a cura di), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 25-54.

dedicati ai gruppi, come il diritto di autodeterminazione, di potersi riunire in un sindacato e di poter perseguire il proprio sviluppo economico senza ostacoli. Più in particolare, la prima convenzione indicava le libertà negative, ovvero quelle situazioni in cui veniva garantita la possibilità di un individuo di esercitare la propria libertà senza vincoli dettati da altri soggetti; mentre la seconda decretava le libertà positive, ovvero quelle circostanze in cui i gruppi potevano muoversi verso uno scopo senza essere necessariamente orientati da soggetti esterni.

Ad aver condotto a due distinti documenti era stata la difficoltà di individuare un accordo sulla definizione da conferire ai diritti umani⁴³. Secondo alcune ricostruzioni⁴⁴, che non mancano di contestualizzare le due convenzioni all'interno della storia della Guerra fredda e del bipolarismo tra Est e Ovest, sarebbero stati i paesi occidentali a sostenere i diritti civili e politici, mentre i paesi del blocco sovietico avrebbero investito le loro energie nell'elaborazione dei diritti economici e sociali trovando il sostegno di alcuni paesi di recente indipendenza – che erano rimasti perplessi di fronte all'accento posto sui diritti individuali dalla DUDU e si domandavano se a quei diritti corrispondesse una reale universalità⁴⁵. Secondo Daniel Whelan e Jack Donnelly, invece, non vi sarebbe stata alcuna opposizione sostanziale da parte dell'Occidente rispetto all'elaborazione dei diritti economici e sociali all'interno delle Nazioni Unite⁴⁶. Un'interpretazione, quest'ultima, sicuramente innovativa, ma che si può approvare solo in parte. Se infatti è

⁴³ T. Dunne, N. J. Wheeler, *Introduction: Human Rights and the Fifty Years' Crisis*, in T. Dunne, N. J. Wheeler (a cura di), *Human Rights in Global Politics*, cit.

⁴⁴ Cfr. R. Normand, S. Zaidi, *Human Rights at the UN*, cit., pp. 197-242; M. Flores, *Storia dei diritti umani*, cit., p. 244.

⁴⁵ Sull'universalità della DUDU sono state condotte numerose ricerche. La storiografia ha cercato di smentire l'idea per cui per la DUDU si fossero impegnati solo i paesi occidentali, e ha messo in luce anche il ruolo dei paesi in via di sviluppo. Cfr. C. N. J. Roberts, *The Contentious History*, cit., pp. 122-152; J. Donnelly, *Universal Human Rights*, cit., pp. 89-106; J. Donnelly, *Cultural Relativism and Universal Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (Nov. 1984), pp. 400-419; J. Donnelly, *The Relative Universality of Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2 (Mag. 2007), pp. 281-306.

⁴⁶ D. J. Whelan, J. Donnelly, *The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 4 (Nov. 2007), pp. 908-949.

possibile asserire che non vi fu una particolare avversione dell'Occidente nei confronti dei diritti economici e sociali, non si può sostenere che paesi come quelli riuniti nel gruppo dei Sei dimostrarono attenzione e interessamento per quella categoria.

Dopo le convenzioni del 1966, il 1968 aveva visto l'emergere di numerosi movimenti civili che si erano impegnati in tutto il mondo per le libertà fondamentali e i diritti umani. Un vero e proprio *global social movement*⁴⁷ aveva preso vigore e fatto proprie le aspirazioni di cambiamento che venivano da più parti della società e da più zone geografiche del pianeta⁴⁸. Se, da un lato, il Sud del mondo lottava per ottenere autonomia e indipendenza dalle logiche coloniali e da quelle proprie della Guerra fredda, l'Est conosceva tenaci tentativi di opposizione contro il potere sovietico, e l'Occidente veniva attraversato – dalla Francia agli Stati Uniti, dalla Gran Bretagna alla Spagna – dalla lotta di migliaia di studenti che rigettavano i nazionalismi⁴⁹ e trovavano numerosi punti di contatto con i dissidenti dell'Europa centro-orientale e con i *leaders* dei paesi in via di sviluppo. A questo si aggiunga il fatto che il 1968 era stato proclamato *Anno internazionale per i diritti umani* da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite con lo scopo di intensificare gli sforzi per la promozione dei diritti umani a livello globale e consentire una riflessione sulla DUDU a vent'anni dalla sua approvazione⁵⁰. Per quella occasione si era deciso di organizzare una conferenza sui diritti umani, che si era svolta tra l'aprile e il

⁴⁷ Così lo definisce G. Garavini, *The Colonies Strike Back. The Impact of the Third World on Western Europe, 1968-1975*, in *Contemporary European History*, Vol. 16, No. 3 (2007), p. 304.

⁴⁸ Sulle varie sfaccettature del movimento globale del 1968, cfr. M. Kurlansky, *1968. The Year that Rocked the World*, New York, Ballantine, 2004.

⁴⁹ Sui movimenti studenteschi e sulle rivolte del 1968 in Europa, cfr. M. Klimke, J. Scharloth (a cura di), *1968 in Europe. A History of Protest and Activism, 1956-1977*, New York, Palgrave Macmillan, 2008. Per il peso del 1968 a livello transatlantico, si veda invece: G-R. Horn, *The Spirit of '68. Rebellion in Western Europe and North America, 1956-1976*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

⁵⁰ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1961 (XVIII): Designation of 1968 as International Year for Human Rights*, 12 dicembre 1963, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/186/36/IMG/NR018636.pdf?OpenElement>

maggio del 1968 a Teheran con tre obiettivi specifici⁵¹: controllare il progresso nel settore dei diritti umani dal 1948 in poi; valutare l'efficacia dei metodi utilizzati dalle Nazioni Unite fino a quel momento; formulare un programma di misure aggiuntive da mettere in atto, sempre in seno alle Nazioni Unite, in seguito all'*Anno internazionale per i diritti umani*⁵².

I diritti umani erano pertanto stati inseriti al centro della scena internazionale tanto da divenire un argomento «popolare»⁵³ poiché discusso non solo nelle conferenze delle organizzazioni internazionali, ma anche nell'ambito dei media o nei discorsi di *popstars*, attori e musicisti, così come all'interno del dibattito pubblico portato avanti da intellettuali e personaggi politici. Per tutte queste ragioni, a cui vanno sommate secondo Mark Bradley le prime testimonianze di ONG come Amnesty International e Medici Senza Frontiere – che in tutto il mondo cominciarono a raccontare cosa il disattendere i diritti umani comportasse nella pratica⁵⁴, il 1968 viene indicato come punto di rottura con il passato e addirittura come antecedente dell'enorme attenzione che i diritti umani avrebbero acquisito durante il decennio successivo⁵⁵.

Considerato quindi quanto accaduto non solo a livello europeo, ma anche a livello internazionale tra 1966 e 1968, non stupisce che fu nel 1969 che, grazie alla Corte di giustizia europea, la CE riuscì infine a inserire uno specifico richiamo ai diritti umani nella sua giurisprudenza. Alla luce di quanto delineato, però, due ulteriori osservazioni vanno messe in luce.

Stando alla classificazione dei diritti umani elaborata dalle convenzioni del 1966, va specificato che i giudici della Corte di giustizia

⁵¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2081 (XX): International Year for Human Rights*, 20 dicembre 1965, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/218/44/IMG/NR021844.pdf?OpenElement>

⁵² Per un resoconto sulla storia delle procedure che portarono alla conferenza di Teheran, si veda: UN, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/fatchr_ph_e.pdf

⁵³ S-L. Hoffmann, *Introduction. Genealogies of Human Rights*, in S-L. Hoffmann (a cura di), *Human Rights in the Twentieth Century*, cit., p. 20.

⁵⁴ M. P. Bradley, *The Origins of the 1970s Global Human Rights Imagination*, in P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam (a cura di), *The 'Long 1970s'*, cit.

⁵⁵ Su questo, si veda: S. Moyn, *The Return of the Prodigal: The 1970s as a Turning Point in Human Rights History*, in J. Eckel, S. Moyn (a cura di), *The Breakthrough*, cit., pp. 1-14.

europea fecero riferimento solo ai cosiddetti diritti individuali. Nella causa *Stauder vs. Città di Ulm* i diritti economici e sociali non vennero minimamente accennati e anzi vennero implicitamente esclusi nel momento in cui si decise di parlare di *diritti della persona*. Per quanto non sia possibile asserire che si trattò di un'esclusione intenzionale dei diritti collettivi, è opportuno evidenziare che essi non trovarono espressione nel contesto del primo accenno ai diritti umani che venne fatto a livello comunitario.

Al tempo stesso è importante sottolineare che, se da un lato la decisione della Corte di giustizia europea rappresentò un punto d'inizio per la salvaguardia ufficiale dei diritti umani – e come tale è riconosciuta dalla storiografia⁵⁶, essa riguardò solo i rapporti interni tra i Sei e non quelli esterni⁵⁷. La Corte non fece infatti alcun riferimento ai diritti umani in merito all'azione internazionale della CE. Cosa si può affermare, quindi, per quanto riguarda l'inclusione dei diritti umani nella progettazione politica della CE verso l'esterno? E a quale azione esterna è possibile fare riferimento?

1.2. Schemi di sviluppo: Yaoundé – Arusha – Yaoundé

Malgrado alla fine degli anni Sessanta la CE non avesse ancora elaborato una propria politica estera comune (si sarebbe dovuto attendere l'inizio del decennio successivo affinché i paesi membri riconoscessero e formalizzassero la necessità di pronunciarsi con una sola voce sulla scena globale)⁵⁸, non si può sostenere che essa fosse priva di un'azione internazionale.

Come ricorda Federiga Bindi, i Trattati di Roma non avevano menzionato la politica estera, ma avevano previsto alcuni settori in cui la CE

⁵⁶ Cfr. N. A. Neuwahl, *The Treaty on European Union: A Step Forward in the Protection of Human Rights?*, in N. A. Neuwahl, A. Rosas (a cura di), *The European Union and Human Rights*, L'Aia, Kluwer Law International, 1995, pp. 6-7; S. R. S. Bedi, *The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*, Portland, Hart Publishing, 2007, pp. 22-23.

⁵⁷ Va comunque specificato come lo scopo della Corte di giustizia europea non fosse tanto quello di stabilire le azioni politiche esterne della CE quanto quello di garantire che il diritto comunitario venisse interpretato e applicato nello stesso modo in tutti gli stati membri.

⁵⁸ Su questo cfr. il Capitolo 2 *infra*.

avrebbe potuto avviare relazioni con l'esterno⁵⁹. Più nello specifico, Giuliana Laschi spiega come la CE avesse iniziato a delineare una propria azione esterna fin dall'inizio degli anni Cinquanta seguendo quattro diverse direzioni⁶⁰: le relazioni con gli Stati Uniti; la politica commerciale; la politica agricola comune; la politica di sviluppo. Ancor più delle altre, era stata però soprattutto quest'ultima direttrice a rappresentare un canale di dialogo della CE con l'esterno.

La politica di sviluppo non costituiva una novità all'interno della storia europea. Già a partire dall'Ottocento i paesi europei avevano utilizzato gli aiuti come mezzo della propria politica sociale imperiale per mettere a disposizione grandi quantità di denaro per le rispettive colonie, e questo con un duplice obiettivo: tenerle legate a sé e garantirne la buona salute economica. Con la decolonizzazione e l'istituzione della CE, gli aiuti avevano cominciato pertanto a essere trasferiti – in qualità di beni, capitali o servizi – soprattutto al gruppo di paesi in via di sviluppo con cui alcuni paesi membri della CE avevano avuto, e in alcuni casi intrattenevano ancora, relazioni di tipo coloniale⁶¹.

Sebbene l'attenzione per le colonie o ex colonie fosse già emersa nella *Dichiarazione* che il ministro degli esteri francese Robert Schuman aveva pronunciato nel 1950 per porre le fondamenta di quella che sarebbe poi divenuta l'esperienza comunitaria⁶², solo con i Trattati di Roma il tema era stato formalmente riconosciuto da parte della CE. In quell'occasione si era stabilita un'«associazione [alla CE] dei paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo

⁵⁹ F. Bindi, *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*, in F. Bindi, I. Angelescu (a cura di), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington DC, Brookings Institution Press, pp. 14-15.

⁶⁰ G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., pp. 55-67.

⁶¹ Per un riepilogo sul concetto di aiuti allo sviluppo, cfr. C. Lancaster, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Policies*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007, pp. 1-60.

⁶² Nella *Dichiarazione* di Schuman, elaborata per dare vita alla Comunità economica del carbone e dell'acciaio, lo sviluppo delle nazioni più arretrate veniva descritto addirittura come un *compito essenziale* dell'Europa.

economico e sociale»⁶³. Come specificato ulteriormente nel documento, scopo dell'associazione era quello di

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] 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 attendono⁶⁴.

Era stata la Francia a insistere per l'inserimento di una clausola che legasse i territori coloniali alla CE⁶⁵ e a occuparsi della direzione del Fondo europeo per lo sviluppo nei primi anni di attività⁶⁶. Questo si era tradotto però nella decisione di devolvere gli aiuti soprattutto al continente africano, perpetuando così il legame storico che aveva caratterizzato i rapporti tra Europa e Africa⁶⁷. Di conseguenza, si era però ridotta la sfera geografica di cui la CE avrebbe potuto interessarsi ed era andata rafforzandosi la scontentezza di paesi come la Germania⁶⁸. Infatti, se da un lato la Francia

⁶³ Cfr. EUR-LEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT>

⁶⁴ Ivi. I paesi e territori in questione risultavano essere la Costa d'Avorio, il Dahomey, la Mauritania, il Niger e l'Alto Volta; l'Africa equatoriale francese comprendente: il Medio Congo, l'Ubanghi-Sciari (poi Repubblica Centrafricana), il Ciad e il Gabon; Saint-Pierre et Miquelon, l'Arcipelago delle Comore, il Madagascar e dipendenze, la Somalia francese, la Nuova Caledonia e dipendenze, gli Stabilimenti francesi dell'Oceania, le Terre australi e antartiche; la Repubblica autonoma del Togo; il territorio del Camerun sotto amministrazione fiduciaria della Francia; il Congo belga e il Ruanda-Urundi; la Somalia sotto amministrazione fiduciaria italiana; la Nuova Guinea olandese.

⁶⁵ Sul ruolo della Francia nell'elaborazione dei Trattati di Roma, cfr. G. Migani, *Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo: la Cee, la Francia e l'Africa negli anni Sessanta*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 17-35.

⁶⁶ Si trattava di una cornice di assistenza che aveva il compito di amministrare a livello centralizzato una parte dei finanziamenti che giungeva dai singoli paesi membri con il fine di essere trasmessa ai paesi associati da parte della CE. Sulla burocratizzazione degli aiuti a guida francese, cfr. V. Dimier, *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy. Recycling Empire*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

⁶⁷ Qualora si voglia approfondire il concetto di Eurafrika, si veda G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., p. 185; S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 235-241.

⁶⁸ E. Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 74.

aveva voluto una politica regionale orientata soprattutto verso l’Africa, la Germania aveva auspicato che la CE potesse dedicarsi a un numero maggiore di paesi in via di sviluppo⁶⁹.

L’incompiutezza della prima forma di associazione e le tensioni che si erano originate tra Francia e Germania avevano contribuito a generare una serie di riflessioni per cambiare lo schema approvato nel 1957. Oltre a questo, quasi tutti i territori d’oltremare con cui era stato sancito il primo regime di associazione erano nel frattempo divenuti indipendenti. Risultava pertanto necessario ripensare il tipo di legame da mettere in atto tra la CE e i paesi in via di sviluppo, come rimarcato anche dal presidente della Commissione europea, Walter Hallstein, nel giugno del 1963 di fronte ai Sei e alle nazioni associate: «the Treaty of Rome was drafted at a time when there was still no very clear and generally accepted concept of development policy»⁷⁰.

Si era così arrivati il 20 luglio 1963 alla firma a Yaoundé, capitale del Camerun, di una convenzione tra la CE, a cui nel frattempo avevano fatto domanda di adesione diversi altri stati europei⁷¹, e diciotto paesi africani conosciuti come Stati africani e malgascio associati (SAMA) – di cui veniva formalmente riconosciuta l’indipendenza e la sovranità⁷². Si trattava, come nel caso del 1957, di un regime di associazione basato su specifiche preferenze commerciali e sulla definizione di diciotto aree di libero scambio: un legame che sarebbe poi stato rinnovato nel 1969 per altri cinque anni.

Alla sua prima formulazione, Yaoundé era stata presentata come «an historic stage in the long evolution of relations between the industrialized and the developing nations»⁷³. La vera novità consisteva nel fatto che si trattasse

⁶⁹ Su questo, cfr. S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda*, cit., pp. 243-244.

⁷⁰ Archives of European Integration (AEI), 14300, *Address by the President of the EEC Commission, Professor Dr. Walter Hallstein, to the Ambassadors of the Member Countries and of the Associated African States and Madagascar, New York, 5 June 1963*.

⁷¹ Nel 1959 avevano fatto domanda d’adesione alla CE Grecia e Turchia, seguite nel 1961 da Irlanda, Regno Unito e Danimarca, e nel 1962 da Norvegia e Portogallo.

⁷² I paesi in questione erano: Burundi, Camerun, Repubblica centrafricana, Congo Brazzaville, Congo Léopoldville, Costa d’Avorio, Dahomey, Gabon, Alto Volta, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Rwanda, Senegal, Somalia, Ciad, Togo.

⁷³ AEI, 14309, *Address by Professor Dr. Walter Hallstein, President of the Commission of the European Economic Community, on the occasion of the signature of the Convention of Association with the African States and Madagascar, Yaounde, 20 July 1963*.

di un accordo liberamente stipulato da entrambe le parti, basato pertanto sulla piena eguaglianza dei contraenti⁷⁴. Come specificato nel preambolo del documento, infatti,

en vue de promouvoir l'accroissement des échanges entre les états associés et les états membres, de renforcer leurs relations économiques et l'indépendance économique des états associés et de contribuer ainsi au développement du commerce international, les Hautes Parties contractantes sont convenues des dispositions suivantes régissant leurs relations commerciales mutuelles⁷⁵.

Ancora una volta, però, non tutti i paesi membri della CE si erano dimostrati soddisfatti, dal momento che la nuova associazione risultava destinata soprattutto alle ex colonie francesi. I Paesi Bassi e la Germania avevano auspicato invano che il nuovo schema di cooperazione allo sviluppo potesse essere indirizzato a tutti, o quasi, i paesi del cosiddetto Terzo mondo⁷⁶. Anche in questo caso, però, si era deciso di seguire l'indicazione francese e di restringere la platea di destinatari degli aiuti a una specifica regione del continente africano.

Lo schema di assistenza approvato a Yaoundé venne parzialmente messo in discussione nel 1968. Nel luglio di quell'anno, infatti, la CE sottoscrisse ad Arusha, in Tanzania, un documento in cui si impegnava a stabilire un legame commerciale con Tanzania, Uganda e Kenya – paesi che non appartenevano all'orbita geografica delle ex colonie francesi e che si erano già uniti tra loro in un'unione doganale, la Comunità dell'Africa orientale⁷⁷.

⁷⁴ G. Migani, *Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo*, cit., pp. 24-26.

⁷⁵ CVCE, https://www.cvce.eu/obj/la_convention_de_yaounde_20_juillet_1963-fr-52d35693-845a-49ae-b6f9-ddbc48276546.html

⁷⁶ G. Migani, *Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo*, cit., p. 29.

⁷⁷ Per il testo dell'accordo, cfr. AEI, 46170, *Accord creant une association entre la Communauté économique européenne et la République Unie de Tanzanie, la République de L'Ouganda et la République du Kenya et documents annexes*, senza data; per un resoconto delle negoziazioni, cfr. AEI, 29924, *Negotiations for an Association Agreement between the European Economic Community and the three East African states of Tanzania, Uganda and*

L'avvio di un contatto con quelle nazioni, che si sarebbe concretizzato solo l'anno successivo con la firma di un nuovo accordo e sarebbe entrato in vigore nel 1971, aveva un importante significato per la politica di sviluppo della CE: non rivolgere più l'attenzione solo a un determinato gruppo di nazioni in via di sviluppo, ma includere sempre più nuove aree geografiche. È importante sottolineare, però, che tale accordo non prevedeva alcun tipo di cooperazione finanziaria e tecnica, come invece era per Yaoundé. Esso si basava sull'apertura di aree di libero scambio regolate da istituzioni comuni tra la Comunità dell'Africa orientale e la CE, pur adottando un regime commerciale che fosse soprattutto favorevole per i paesi africani⁷⁸. Arusha aprì quindi uno spiraglio per l'allargamento della politica di sviluppo della CE. Tuttavia, non si può sostenere che questo bastò per cambiare l'orientamento della politica di sviluppo comunitaria, che continuò a presentarsi come fortemente diretto alla regione delle colonie ed ex colonie presenti nel continente africano.

Quando Yaoundé venne rinnovata per altri cinque anni nel 1969⁷⁹, la Francia riuscì a mantenere inalterate le proprie priorità all'interno del contesto comunitario e a definire ancora una volta la direzione della cooperazione allo sviluppo della CE. Sebbene il Parlamento avesse auspicato che si potesse organizzare «une véritable stratégie du développement»⁸⁰ per mettere in atto «un'azione ben più ampia nei confronti di tutto il Terzo

Kenya. Information Memo P-37/68, giugno 1968; e per un commento del Parlamento europeo sull'accordo: AEI, 64966, *Report on behalf the Committee on Relations with African States and Madagascar on the agreement establishing an association between the European Economic Community and the United Republic of Tanzania, the Republic of Uganda and the Republic of Kenya and related documents (Doc. 117/68). Session Documents 1968-1969, Document 136, 30 September 1968.*

⁷⁸ Historical Archives of the European Union (HAEU), PE0 19366, *Procès-verbal. Echange de vues avec le Conseil des Communautés sur le projet du nouvel Accord d'association avec les Etats de l'Afrique de l'Est*, 22 settembre 1969.

⁷⁹ Per leggere il testo della Convenzione di Yaoundé così come rinnovata nel 1969, cfr. AEI, 4218, *Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and annexed documents. Signed in Yaounde on 29 July 1969.*

⁸⁰ HAEU, PE0 19359, *Procès-verbal. Examen du projet d'avis élaboré par Armengaud sur le deuxième rapport général d'activité des Communautés*, 5 maggio 1969.

mondo»⁸¹, il rinnovo della convenzione ribadì lo stesso tipo di legame tra la CE e i paesi africani con cui già si era sottoscritta la prima convenzione. Come evidenziato con grande entusiasmo da Jean Rey, allora presidente della Commissione europea, in occasione della firma del rinnovo della convenzione

[...] the Community is so concerned to forge links of understanding, cooperation and solidarity with all the continents and the major groupings of the world. But our association with your countries is specially dear to our hearts, and this is why [...] I shall feel pride at the thought that we are all participating together, not only in an undertaking of economic and social progress, but in a great enterprise of human brotherhood⁸².

Per quanto la CE volesse ampliare i propri orizzonti di collaborazione sulla scena internazionale, essa non poteva nascondere come si fosse instaurato un legame particolare soprattutto con le ex colonie. Pertanto, se con il rinnovo di Yaoundé l'ammontare degli aiuti e degli investimenti messi a disposizione aumentò⁸³, le istituzioni, le procedure e il regime di collaborazione tecnica e finanziaria tra la CE e i paesi SAMA rimasero gli stessi. Anche i paesi che avrebbero ricevuto gli aiuti permasero i medesimi.

La conferma dello schema di Yaoundé non fece altro che riproporre le stesse dinamiche che avevano creato dissidi all'interno della CE. Anche per questo i Paesi Bassi e la Germania si dimostrarono meno coinvolti rispetto ad altri paesi, poiché la politica di sviluppo comunitaria sembrava voler rimanere vincolata a interessi regionali che riproponevano ancora una volta i legami coloniali che la Francia, insieme al Belgio e all'Italia, aveva avuto nel

⁸¹ HAEU, PEO 875, *Rapport. Le renouvellement de la convention de Yaoundé (Gaston Thorn)*, ottobre 1968.

⁸² AEI, 12877, *Address by M. Jean Rey, President of the Commission of the European Communities, at the signing of the second Yaoundé Convention. Yaoundé, 29 July 1969.*

⁸³ AEI, 41684, *European development aid. How the European Community is helping developing countries*, 1968.

continente africano. Effettivamente, secondo Véronique Dimier⁸⁴, la Convenzione di Yaoundé non fece altro che prolungare il sistema clientelare di assistenza allo sviluppo che già i Trattati di Roma avevano messo in pratica. A questo si aggiunga la considerazione di Giuliano Garavini⁸⁵, per il quale i primi schemi di assistenza della CE non rappresentarono altro che il perpetuarsi del colonialismo europeo – messo in atto con l’obiettivo di mantenere una qualche influenza economica su luoghi che avevano già gravitato nell’orbita commerciale europea. In ogni caso, la Convenzione di Yaoundé consentì alla CE di continuare a confrontarsi con le ex colonie e di mantenere aperto un importante canale di dialogo con l’esterno.

1.3. Passaggio a Teheran: l’attenzione per lo sviluppo

Per comprendere se la politica di sviluppo, intesa come uno dei principali settori dell’azione esterna della CE, incluse un riferimento ai diritti umani – così come avvenuto per l’azione interna nei medesimi anni, è necessario delineare che cosa si possa intendere quando si parla di inserimento dei diritti umani in quel contesto e in quegli anni.

Se per inclusione si intende che la formula *diritti umani* compaia in maniera esplicita nei documenti elaborati dalla CE – così come avvenuto per la sentenza della Corte di giustizia europea del 1969, allora non si può affermare che i diritti umani vennero inseriti nella politica di sviluppo comunitaria alla fine degli anni Sessanta. Lo stesso vale anche nel caso in cui nei documenti si cerchino parole simili, come *diritti dell’uomo*, *diritti fondamentali* o *diritti della persona*. Se nella politica interna si erano succeduti diversi passaggi che a partire dagli anni Cinquanta e poi negli anni Sessanta avevano cercato di includere i diritti umani nella riflessione comunitaria, lo stesso non si può affermare per quel che riguarda la politica di sviluppo.

⁸⁴ V. Dimier, *Bringing Neo-Patrimonialism Back to Europe: Decolonization and the Construction of the EEC Development Policy*, in *Archiv für Sozialgeschichte*, No. 48 (2008), pp. 433-460, menzionato in S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda*, cit., p. 241.

⁸⁵ G. Garavini, *The Colonies Strike Back*, cit., pp. 301-306.

Sebbene si possa essere tentati di pensare che l'assenza di questi termini escluda del tutto la possibilità di una connessione tra i diritti umani e l'azione esterna della CE in quel periodo, è doveroso prestare attenzione ad alcuni altri modi in cui i diritti umani possano avervi trovato spazio. Ci si può domandare, ad esempio, se la politica di sviluppo fece accenno a valori, come quello di democrazia e di dignità umana, considerati affini e vicini a quello di diritti umani⁸⁶.

La democrazia, elemento che era stato riconosciuto dalla *Risoluzione Birkelbach* come cardine dell'identità europea e che la stessa DUDU aveva affiancato al concetto di diritti umani⁸⁷, non venne in alcun modo accennata nei documenti relativi agli aiuti allo sviluppo destinati dalla CE ai paesi associati.

Più complesso è il discorso sulla dignità umana. Questo tema era stato inserito nel discorso sullo sviluppo ben prima della fine degli anni Sessanta, ed erano stati gli stessi paesi del cosiddetto Terzo mondo a farne accenno. Nel 1955 si era tenuta a Bandung una conferenza a cui avevano partecipato numerose nazioni di recente indipendenza appartenenti ai continenti asiatico e africano. Lo scopo dell'incontro era quello di affermare il diritto all'autodeterminazione e di «imporre all'attenzione mondiale un'agenda centrata sui problemi dello sviluppo»⁸⁸. Nel documento finale che le ventinove delegazioni presenti nella capitale indonesiana avevano prodotto si era specificato come la segregazione e la discriminazione razziale costituissero una larga violazione dei diritti umani e al contempo rappresentassero la negazione della dignità umana⁸⁹. In quella sede, pertanto,

⁸⁶ I concetti di diritti umani e di democrazia, pur vicini, non possono essere intesi come sinonimi, nonostante vi sia chi, come Arts, ne parli sempre come se si trattasse della medesima questione. Cfr. K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation*, cit., p. 289.

⁸⁷ Si veda, ad esempio, l'Articolo 29 della DUDU: OHCHR, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

⁸⁸ F. Romero, *Storia della guerra fredda: l'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009, p. 268.

⁸⁹ Per il documento finale di Bandung: CVCE, http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf. Rispetto all'emergere dei diritti umani nel contesto della conferenza di Bandung, cfr. R. Burke, "The Compelling Dialogue of Freedom", cit.

i due concetti erano stati affiancati. Ci si sarebbe potuto aspettare che anche la Convenzione di Yaoundé, o più in generale l'azione comunitaria per lo sviluppo, facessero quindi riferimento alla dignità umana. Tuttavia, nessun accenno a quel tema venne menzionato. La Convenzione di Yaoundé, per come elaborata nel 1963 e rinnovata nel 1969, non lasciò spazio a questioni che non fossero puramente economiche e tecnico-finanziarie e non tenne conto dei temi che i paesi del Sud del mondo avevano portato avanti in altre occasioni.

Questa ricostruzione da un lato si scontra con quanto messo in luce da Silvia Aprile e Gianni Rufini⁹⁰, secondo i quali il solo fatto che la CE volesse impegnarsi economicamente per i paesi in via di sviluppo implicava che essa fosse guidata da alcuni valori nella sua azione esterna. Dall'altro, tuttavia, tale analisi non può che dare ulteriore sostegno a quanto evidenziato da Giuliano Garavini e da chi legge nella progettazione comunitaria per lo sviluppo alla fine degli anni Sessanta la riproposizione di un rapporto di tipo coloniale tra la CE e i paesi beneficiari⁹¹.

Dal momento che non vi fu alcun richiamo alla necessità di difendere i valori connessi ai diritti umani, è ora necessario domandarsi se vi fu per lo meno un accenno al *dovere* di garantire i diritti e le libertà fondamentali, o un richiamo ai doveri che un vero rispetto dei diritti umani dovesse portare con sé.

Per dovere si può intendere innanzitutto il caso in cui fosse stato espresso chiaramente da parte della CE l'obbligo, per i paesi destinatari degli aiuti, di rispettare alcune situazioni traducibili in diritti. Si parla, in questa circostanza, di rendere effettivo il riconoscimento dei diritti umani come condizione per l'invio di assistenza, e l'incombenza del dovere è totalmente a carico dei paesi associati.

⁹⁰ S. Aprile, G. Rufini, *La cooperazione allo sviluppo e l'attività umanitaria: quale concetto di politica estera?*, in R. Balfour, R. Menotti (a cura di), *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2004, pp. 53-80.

⁹¹ G. Garavini, *The Colonies Strike Back*, cit.

Negli anni tra 1968 e 1969 l'invio di aiuti non venne condizionato dal rispetto che i paesi SAMA avevano o meno per i diritti umani o per condizioni riconducibili a questi ultimi. Nessun riferimento ad alcun dovere venne infatti incluso nella progettazione politica esterna della CE e nessuna richiesta, esplicita o implicita, venne inoltrata da parte dei Sei ai paesi in via di sviluppo.

Ci si può quindi domandare se la CE avocò a sé il dovere di proteggere e garantire i diritti umani e se tentò di monitorare il livello del loro rispetto nei paesi beneficiari – attraverso *report*, ricerche sul campo e contatti con i governi interessati.

Se si osservano i diritti umani nella connotazione civile e politica, così come specificata dalle Nazioni Unite nel 1966, non si può affermare che questo tipo di impegno venne messo in atto da parte della CE: non vi fu infatti alcun segnale in merito al dovere di proteggere quel tipo di diritti né alcun accorgimento per attuarli attraverso progetti specifici. La CE, quindi, non si pronunciò in merito al dovere di garantire nei paesi associati diritti come la libertà di associazione o di espressione.

Se però si osservano i diritti dal punto di vista economico e sociale e se si considera tra questi il diritto allo sviluppo in particolare, si può suggerire che la CE attestò tra 1968 e 1969 un certo interesse per i diritti umani – su cui è però opportuno riflettere ulteriormente.

Va innanzitutto chiarito che il concetto di diritto allo sviluppo, per quanto sancito a livello ufficiale dalle Nazioni Unite solo nel 1986 attraverso la *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, era già emerso nel 1966 quando il ministro degli esteri del Senegal Doudou Thiam aveva pronunciato di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni Unite un lungo discorso sullo sviluppo e sul diritto allo sviluppo inteso come diritto al lavoro, alla ricchezza e all'autodeterminazione⁹². Inoltre già nel 1946 la *Dichiarazione di Philadelphia* della Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) ne aveva accennato: «all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right

⁹² D. J. Whelan, “*Under the Aegis of Man*”: *The Right to Development and the Origins of the New International Economic Order*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 6, No. 1 (2015), pp. 93-108.

to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity»⁹³.

Era stato però nella primavera del 1968 che si era stabilita una connessione esplicita tra diritti umani e sviluppo, quando le Nazioni Unite avevano tenuto a Teheran una conferenza internazionale sui diritti umani. Già nei mesi immediatamente precedenti all'inizio dei lavori nella capitale iraniana erano comparsi i primi segnali di un possibile legame tra i due argomenti: José Figueres, uno degli esperti che le Nazioni Unite avevano contattato per elaborare riflessioni sui temi da trattare durante la conferenza, aveva prodotto un documento intitolato *Alcune basi economiche dei diritti umani* in cui aveva sottolineato come lo sviluppo economico fosse un mezzo indispensabile per la piena realizzazione dei diritti umani nel mondo. Nel documento si poteva leggere come fosse interesse di tutti che i paesi in via di sviluppo progredissero: «the economic and social rights cannot be universally fulfilled until the necessary amount of goods and services are produced by all nations»⁹⁴. In aggiunta, Figueres aveva dedicato parte del suo studio agli aiuti allo sviluppo, descrivendola come una delle misure compensative per venire incontro agli svantaggi economici dei paesi più poveri e non esitando a chiamare in causa tutte le nazioni sviluppate che, a suo parere, avrebbero dovuto conferire quantità maggiori di denaro diminuendo per contro le spese militari⁹⁵. Considerazioni simili erano poi state ribadite anche all'apertura della conferenza. Lo scià dell'Iran, Mohamad Reza Pahlavi, aveva sottolineato come fosse doveroso considerare durante l'incontro non solo i diritti civili e politici, ma anche quelli economici e sociali affinché i diritti umani potessero pienamente realizzarsi:

⁹³ ILO, *Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (DECLARATION OF PHILADELPHIA)*, Annex, Punto II, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO.

⁹⁴ HAEU, BAC 02/1975 n. 57, *Some Economic Foundations of Human Rights. Study Prepared by Mr. José Figueres*, 8 febbraio 1968, p. 10.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 20-21.

While we still revere the principles laid down in the Universal Declaration, it is nevertheless necessary to adjust them to the requirements of our time. The conditions of man's political and material life have been changing throughout these two decades, and the very notion of human right should consequently be regarded in a new light. [...] Human rights until not very long ago meant first and foremost the political and juridical equality of the individuals. In our day, however, political rights without social rights, justice under law without social justice, and political democracy without economic democracy no longer have any true meaning. Viewed in this light, the real progress of our time consists in breaking daily some more of the chains which privileged minorities have for centuries imposed on the less fortunate masses. [...] The gap which is constantly widening between the developing nations and the more privileged ones is one of the most powerful hampering the full realization of human rights⁹⁶.

Anche U Thant, segretario generale delle Nazioni Unite, aveva messo in luce come le rivendicazioni per lo sviluppo non rappresentassero «mere aspirations, but rights, of every individual without distinction to secure respect for his dignity and essential needs as a human being»⁹⁷. Lo stesso era stato infine riproposto anche nel discorso della sorella dello scià, Ashraf Pahlavi, eletta presidente della conferenza⁹⁸.

Tuttavia, era stato soprattutto nel documento prodotto alla conclusione dell'incontro che il nesso tra diritti umani e sviluppo era stato sancito. Al punto dodicesimo dell'*Atto finale della conferenza internazionale sui diritti umani* si poteva infatti leggere:

The widening gap between the economically developed and developing countries impedes the realization of human rights in the international

⁹⁶ Nazioni Unite, *Address Delivered by His Imperial Majesty the Shahinshah Aryamehr, Teheran, 22 April to 13 May 1968*, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf, p. 34.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 36.

⁹⁸ Sulla figura di Ashraf Pahlavi e su come ella consolidò la sua posizione a sostegno dei diritti sociali ed economici in opposizione all'idea di diritti umani universali, cfr. R. Burke, *From Individual Rights to National Development*, cit., p. 296.

community. The failure of the Development Decade to reach its modest objectives makes it all the more imperative for every nation, according to its capacities, to make the maximum possible effort to close this gap⁹⁹.

Il mancato sviluppo veniva quindi formalmente indicato come impedimento alla piena realizzazione dei diritti umani. Frasi simili erano state utilizzate anche nella diciassettesima risoluzione inserita nel documento, intitolata *Sviluppo economico e diritti umani*, che lanciava un appello affinché le nazioni sviluppate trasferissero adeguate risorse ai paesi in via di sviluppo e dedicassero a tale scopo almeno l'un per cento del loro prodotto interno lordo senza oneri aggiuntivi per le economie emergenti¹⁰⁰.

La conferenza di Teheran, pertanto, aveva sancito come la promozione dei diritti umani potesse passare anche attraverso la promozione dello sviluppo dei paesi economicamente arretrati. Tenendo in considerazione questa prospettiva, è quindi possibile interpretare l'impegno della CE per lo sviluppo dei paesi associati come attenzione per i diritti umani nell'accezione di diritti economici e sociali?

Secondo Rhoda Howard, un attore che fosse seriamente interessato a promuovere i diritti umani attraverso la cooperazione allo sviluppo dovrebbe cercare modi per «empower ordinary citizens»¹⁰¹. Più nello specifico, Howard afferma che se tale attore fosse intenzionato a garantire i diritti economici e sociali dei beneficiari, esso dovrebbe basare la propria azione su almeno una delle tre seguenti direttrici: aiuti per l'educazione; aiuti per la libertà di stampa; aiuti per la libertà di associazione.

Fu la prima delle tre componenti a essere soprattutto messa in pratica dalla CE. Nonostante la Convenzione di Yaoundé avesse stabilito uno schema di assistenza basato soprattutto su una collaborazione di tipo economico e

⁹⁹ Nazioni Unite, *Atto finale della conferenza internazionale sui diritti umani*, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf, p. 4.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 14.

¹⁰¹ R. E. Howard, *Human Rights, Development and Foreign Policy*, in D. P. Forsythe (a cura di), *Human Rights and Development. International Views*, Londra, Palgrave Macmillan, 1989, pp. 226-227.

tecnico, già nel 1962 si era parlato di cooperazione nell'ambito delle scuole e dell'educazione: si era infatti ipotizzato di utilizzare parte del bilancio comunitario per ricevere in Europa studenti dai paesi in via di sviluppo e per avviare progetti relativi all'apertura di scuole nel continente africano¹⁰². Nel giugno del 1963 la CE aveva redatto un lungo fascicolo sugli interventi relativi a sanità e istruzione da portare avanti in paesi come la Repubblica del Congo – fascicolo in cui si ricercavano strategie per porre i bisogni dei beneficiari al centro della politica di aiuto della CE¹⁰³. Nel 1965, poi, in risposta a un questionario diffuso dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAD), organismo istituito nel 1961 dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) con lo scopo di riunire i maggiori donatori di aiuti a livello mondiale, gli stati membri avevano cominciato a prevedere di coinvolgere i paesi di sviluppo offrendo loro borse di studio per tirocini e corsi scolastici¹⁰⁴. All'interno di un *memorandum* della Commissione al Consiglio¹⁰⁵ si era ad esempio dato conto dei diversi programmi di borse di studio conferite dalla CE ai paesi associati con l'obiettivo di formare gli studenti nel settore dell'agricoltura¹⁰⁶.

Fu però nel 1968, in previsione del rinnovo della Convenzione di Yaoundé, che si volle definire uno dei tratti dell'assistenza allo sviluppo con il nome di *infrastruttura sociale* per fare riferimento alla dimensione meno tecnica della cooperazione. Con una lettera al Consiglio¹⁰⁷, la Commissione inviò un *memorandum* in cui ricordò come fosse scopo della Comunità quello

¹⁰² Central Archives of the Council of the European Union (CACEU), CM2/1962 n. 1151, *Renseignements financiers concernant les montants prévus par la Belgique et destinés à l'assistance technique au titre de l'année budgétaire 1962*, p. 25.

¹⁰³ AEI, 35388, *Mission C.E.E - Congo. Fascicule V; problèmes humains santé-enseignement*, 1963.

¹⁰⁴ CACEU, CM2/1965 n. 957, *Statistiques relatives à la coopération technique: examen du questionnaire diffusé en juillet 1965 par le Secrétariat du Comité d'Aide au Développement (C.A.D.)*, 15 settembre 1965, p. 1.

¹⁰⁵ Tranne quando diversamente specificato, per Consiglio si intende il Consiglio dei ministri degli affari esteri dei paesi membri della CE.

¹⁰⁶ AEI, 15161, *Commission memorandum to the Council of the Communities on the use made of aid by the Associated Countries*, 1967, 29 gennaio 1968.

¹⁰⁷ CACEU, CM2/1968 n.1226, *Mémorandum de la Commission*, 23 settembre 1968, p. 68.

di «promouvoir un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble des états associés»¹⁰⁸. A tal fine si suggeriva di destinare almeno il diciassette per cento dei fondi comunitari alle infrastrutture sociali, ovvero le scuole e le strutture per condurre ricerca. Anche il Parlamento si pronunciò su questo, trattando ampiamente il tema delle borse di studio all'interno delle riunioni della Commissione parlamentare per le relazioni con i paesi SAMA¹⁰⁹. Se quindi da un lato la Convenzione di Yaoundé veniva presentata come lo strumento giusto per incentivare lo sviluppo¹¹⁰, dall'altro si sottolineava come «l'associazione, nonostante i suoi meriti» non dovesse essere «la sola risposta della CEE alle preoccupazioni dei paesi in via di sviluppo»¹¹¹.

Tutte queste azioni dimostravano come ci fosse considerazione, da parte della CE, per un determinato tipo di sviluppo da garantire nei paesi associati e come effettivamente l'educazione rappresentasse un settore importante su cui concentrare gli aiuti.

L'attenzione ai beneficiari e al loro sviluppo si colse però con ancor più precisione quando la CE elaborò un documento sugli aiuti conferiti tra il 1962 e il 1966 sia dai singoli paesi membri sia per mezzo del Fondo europeo per lo sviluppo¹¹². Grazie a quel testo, ricco di dati e grafici, fu possibile conoscere l'ammontare degli investimenti europei e il peso che questi avevano avuto per le nazioni beneficiarie. Parimenti, si poté notare come gli aiuti conferiti dalla CE fossero nettamente aumentati in quasi tutti i settori, nonostante vi fossero state delle lievi diminuzioni sia a livello nazionale (la Francia aveva infatti fatto calare le proprie uscite) che comunitario (nei confronti dei paesi dell'accordo siglato ad Arusha). L'aumento era soprattutto evidente nel caso dei paesi SAMA.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 79.

¹⁰⁹ Si veda, ad esempio: HAEU, PE0 19366, *Procès-verbal. Echange de vues avec le Conseil des Communautés*, cit.

¹¹⁰ HAEU, PE0 19370, *Instrument propre à promouvoir le développement des 18 états africains et malgaches associés*, 24 novembre 1969.

¹¹¹ HAEU, PE0 875, *Le renouvellement de la convention de Yaoundé*, cit.

¹¹² AEI, 35512, *Le rôle de l'aide publique des pays de la CEE dans l'aide mondiale aux pays en voie de développement (1962-1966)*, giugno 1968.

	1962		1964		1966	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%
Aiuti bilaterali	458,5	82,6	449,5	82,4	415,4	78,7
- CE	358,9	64,7	370,6	68,0	339,0	64,3
- altri paesi CAD	99,6	17,9	78,9	14,4	76,4	14,4
Aiuti multilaterali	96,4	17,4	95,7	17,6	112,6	21,3
- CE	50,7	9,1	75,9	13,9	100,0	18,9
- altre organizzazioni internazionali	45,7	8,3	19,8	3,7	12,6	2,4
Aiuto totale ricevuto	554,9	100	545,2	100	528,0	100
- di cui da parte della CE	409,6	73,8	446,5	81,9	439,0	83,2

Tabella 1. Aiuto pubblico netto ricevuto dai paesi SAMA (in milioni di dollari)¹¹³.

Come si può osservare nella tabella, la percentuale di aiuti destinati dalla CE ai paesi associati era salita con il passare del tempo. Peraltro, tale cifra si rivelava cospicua se paragonata a quella proveniente da altri donatori e addirittura superiore se messa a confronto con quella di altri organismi internazionali, come l'OCSE o le Nazioni Unite. Negli stessi anni in cui a Teheran i paesi di recente indipendenza chiedevano all'Occidente di garantire il loro sviluppo e di aumentare gli aiuti, la CE stava quindi dando prova di essere pronta ad accogliere tali richieste.

Tuttavia, due ulteriori osservazioni vanno delineate. In primo luogo, non è possibile provare se l'attenzione per lo sviluppo dei beneficiari portò, per dirla con le parole di Roland Burke, a una qualche «meaningful action»¹¹⁴ rispetto ai problemi reali legati al rispetto dei diritti umani, e se ebbe quindi conseguenze concrete e immediate nella risoluzione dell'arretratezza economica dei paesi in via di sviluppo. In secondo luogo, bisogna domandarsi

¹¹³ *Ibidem*, p. 33.

¹¹⁴ R. Burke, *Decolonization*, cit., p. 110.

se quel tipo di aiuti fosse ciò che i paesi in via di sviluppo stessero effettivamente chiedendo. Secondo Guia Migani¹¹⁵, infatti, le nazioni associate non erano tanto interessate agli aiuti allo sviluppo, quanto piuttosto alla possibilità di attivare un numero sempre più crescente di aree di libero scambio. Secondo Burke¹¹⁶, inoltre, il sentimento comune tra i paesi in via di sviluppo alla fine degli anni Sessanta risultava essere soprattutto quello anticoloniale, per cui gli aiuti venivano interpretati come uno strumento di cui attori come la CE andavano servendosi per perpetuare antiche forme di imperialismo economico.

Nonostante sia necessario tenere queste ricostruzioni in considerazione, si può però affermare che la CE dimostrò di essere attenta a questioni che andavano al di là di quelle meramente finanziarie e tecniche, e che si impegnò al fine di aumentare considerevolmente gli aiuti alla fine degli anni Sessanta. Considerando questi aspetti, si può quindi sostenere che la CE si diede da fare per garantire lo sviluppo dei beneficiari.

Nel caso in cui, quindi, si interpreti la promozione dello sviluppo come la promozione del diritto allo sviluppo, è possibile suggerire che la CE tentò di salvaguardare i diritti umani – per lo meno quelli economici e sociali – attraverso la sua politica di cooperazione. Una tale analisi parrebbe dare sostegno alla già menzionata ricostruzione storiografica di Whelan e Donnelly¹¹⁷, secondo cui l'Occidente non si oppose all'elaborazione dei diritti economici e sociali; e potrebbe indicare che non furono solo i paesi del cosiddetto Terzo mondo a portare avanti l'istanza dello sviluppo.

Al tempo stesso, essa consentirebbe di interpretare in modo nuovo, dal punto di vista storiografico, la conferenza di Teheran del 1968. Sebbene all'indomani del suo discorso inaugurale il segretario generale delle Nazioni Unite U Thant avesse descritto l'incontro nella capitale iraniana come «a

¹¹⁵ G. Migani, *Gli Stati Uniti e le relazioni eurafricane da Kennedy a Nixon*, in D. Caviglia, A. Varsori (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-Sud negli anni '60-70*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 47-64.

¹¹⁶ R. Burke, *Some Rights Are More Equal than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 3, No. 3 (2012), pp. 427-448.

¹¹⁷ D. J. Whelan, J. Donnelly, *The West, Economic and Social Rights*, cit.

landmark in the history of mankind»¹¹⁸, la pur esigua¹¹⁹ storiografia sull'argomento è pressoché concorde nel definire la conferenza un'occasione mancata¹²⁰ o addirittura una «historical marginalia»¹²¹. Secondo tali interpretazioni, l'incontro non aveva fatto altro che sancire il decrescente rispetto per i diritti civili e politici da parte dei paesi del cosiddetto Terzo mondo, schiacciati tra l'oppressione dell'era coloniale e quella delle dittature postcoloniali – e interessati alla causa dello sviluppo al di sopra e a scapito di ogni altra¹²². Per quanto alcuni fallimenti della conferenza di Teheran siano effettivamente innegabili, poiché essa ebbe risultati incerti e non fece altro che aumentare la disillusione dei tanti soggetti che in essa avevano confidato, il fatto che nel periodo immediatamente successivo all'incontro la CE avesse dato così grande risalto allo sviluppo dei beneficiari potrebbe indicare che le istanze portate avanti dai paesi di in via di sviluppo a Teheran non fossero rimaste del tutto inascoltate e avessero avuto un'eco ben oltre i confini della capitale iraniana e delle Nazioni Unite. Steven Jensen attribuisce a quella conferenza la funzione di ponte tra il risalto ottenuto dai diritti umani negli anni Sessanta e l'interesse per quell'argomento che esplose negli anni Settanta¹²³: questo potrebbe essere particolarmente vero nel caso della CE, dal momento che essa parve fare proprie le considerazioni portate avanti a Teheran dai paesi di recente indipendenza in merito ai diritti economici e sociali.

Sulla base di queste considerazioni, però, è doveroso evidenziare tre questioni che aprono altrettanti interrogativi sul fatto che vi fosse un reale ed

¹¹⁸ United Nations Archives and Record Management (UNARM), S-0263-0007-01, *Secretary-General's visit to Teheran (Human Rights conference): Press Statement by Secretary-General on Departure from Iran*, 23 aprile 1968.

¹¹⁹ Burke ricorda che la conferenza di Teheran è stata raramente oggetto di studio perfino tra gli stessi storici delle Nazioni Unite. Cfr. R. Burke, *From Individual Rights to National Development*, cit., pp. 275-276.

¹²⁰ Snyder parla di occasione mancata soprattutto per gli Stati Uniti. Cfr. S. B. Snyder, *The 1968 International Year for Human Rights: A Missed Opportunity in the United States*, in *Diplomatic History*, Vol. 42, No. 5 (2018), pp. 831-858.

¹²¹ Cfr. R. Burke, *From Individual Rights to National Development*, cit., p. 275.

¹²² R. Burke, *Some Rights Are More Equal than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights*, in *Humanity*, cit.

¹²³ S. L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights*, cit., p. 176.

esplicito interesse della CE per garantire, attraverso la propria politica di cooperazione, non solo lo sviluppo, ma più precisamente il diritto allo sviluppo e i diritti umani.

In primo luogo, è doveroso mettere in luce che ogni implicito riferimento ai diritti umani che può essere riscontrato nell'azione esterna della CE alla fine degli anni Sessanta non fu intenzionale, a differenza di quanto avvenne nei medesimi anni per l'azione interna. La CE infatti non espresse in maniera manifesta la volontà o il dovere di proteggere o di implementare i diritti umani attraverso lo sviluppo, e le istituzioni comunitarie non fecero mai direttamente ed esplicitamente accenno al diritto allo sviluppo in quel periodo.

In secondo luogo, va ricordato come i destinatari degli aiuti comunitari non fossero che poche nazioni legate alla CE da un trascorso coloniale. Pertanto, non solo l'assistenza non era garantita a una vasta platea di paesi in via di sviluppo, ma poteva essere addirittura interpretata come il prosieguo del processo di modernizzazione delle colonie che alcuni paesi membri della CE avevano già in passato messo in pratica.

In terzo e ultimo luogo, bisogna chiedersi quali fossero di preciso le finalità della politica di sviluppo portata avanti dalla CE. Era davvero il benessere economico dei beneficiari lo scopo che guidava il trasferimento di aiuti da parte della CE? O piuttosto l'interesse comunitario per lo sviluppo dei paesi del Sud del mondo era sintomo di altro e nascondeva obiettivi che non riguardavano unicamente il progresso economico e sociale di questi?

CAPITOLO 2. 1970-1972. *Una nuova strategia per lo sviluppo*

2.1. Lo sviluppo come problema globale

Il problema dello sviluppo delle aree più arretrate del pianeta, come già accennato, affondava le proprie radici nell'epoca coloniale. Era stato però nella prima metà del Novecento che esso era stato ripreso in più occasioni e posto al centro del dibattito internazionale. Nel periodo tra le due guerre mondiali, il *Patto* della Società delle Nazioni aveva sancito la necessità per le nazioni «progredite» di promuovere «il benessere e lo sviluppo» delle colonie e dei territori che «in seguito all'ultima guerra [avevano] cessato di trovarsi sotto la sovranità degli stati che prima li governavano, e che [erano] abitati da popoli non ancora in grado di reggersi da sé, nelle difficili condizioni del

mondo moderno»¹²⁴. Di segno simile era stato, qualche tempo dopo e precisamente il 20 gennaio 1949, anche il discorso inaugurale pronunciato dal presidente statunitense Harry S. Truman. Elencando i quattro obiettivi della politica estera statunitense per il suo mandato, Truman aveva dedicato il quarto punto all'assistenza allo sviluppo e aveva sottolineato come gli Stati Uniti dovessero farsi carico del progresso e della crescita delle aree sottosviluppate del mondo, aiutandole a produrre una quantità maggiore di beni di consumo e di tecnologia. Queste parole arrivavano peraltro negli stessi anni in cui gli Stati Uniti avevano messo in pratica un programma, conosciuto comunemente come *Piano Marshall*, per sostenere la ripresa economica di diciassette nazioni dell'Europa occidentale all'indomani della Seconda guerra mondiale.

Con il processo di decolonizzazione¹²⁵, nuovi soggetti si erano poi imposti sulla scena mondiale e avevano presentato lo sviluppo come una delle loro principali rivendicazioni. Le ex colonie avevano iniziato a domandare a gran voce, anche nei consessi internazionali come Bandung, aiuti e assistenza – pur desiderando programmare un tipo di crescita che le allontanasse dal rischio di perpetuare antiche forme di soggezione¹²⁶. La richiesta di miglioramento socioeconomico che era stata avanzata dai paesi di recente indipendenza aveva trovato risposta nella politica estera di singole nazioni del Nord del mondo e nell'azione di organizzazioni sovranazionali come le

¹²⁴ Le citazioni si riferiscono all'Articolo 22 del *Patto della Società delle Nazioni*, entrato in vigore 10 gennaio 1920.

¹²⁵ Con questo termine si può intendere un insieme di attività di vario genere e intensità che portarono al rovesciamento degli imperi coloniali europei. Cfr. R. Betts, *La decolonizzazione*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 7.

¹²⁶ D. Caviglia, A. Varsori, *Introduzione*, in D. Caviglia, A. Varsori (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo*, cit., pp. 7-18.

Nazioni Unite e il Fondo monetario internazionale¹²⁷. Lo sviluppo era divenuto così una vera e propria «preoccupazione internazionale»¹²⁸.

Ben presto, tuttavia, quel discorso era stato toccato dalle logiche della Guerra fredda: l'ingresso dell'Unione Sovietica nella corsa agli aiuti aveva fatto sì che Est e Ovest si proponessero come referenti unici del progresso attraverso retoriche agli antipodi tra loro. Da una parte gli aiuti venivano interpretati come mezzo per arginare il comunismo attraverso il modello liberista; dall'altra essi venivano proposti come mezzo di solidarietà e come alternativa socialista al sottosviluppo¹²⁹. In entrambi i casi, l'assistenza nei confronti del cosiddetto Terzo mondo era divenuta uno strumento di promozione ideologica nelle mani dei due poli: un modo per affermare la propria egemonia globale e per espandere la propria influenza – a discapito di un genuino interesse per il progresso economico dei beneficiari¹³⁰.

Nonostante il tema dello sviluppo avesse acquisito un grande risalto sulla scena internazionale dagli anni Cinquanta in poi, però, gli aiuti conferiti non avevano colmato il grande divario economico che esisteva tra Nord e Sud. Di fronte alla possibilità di aumentare gli investimenti, risultava innanzitutto indispensabile domandarsi se lo schema attuato fino a quel momento fosse stato vincente o se dovesse essere modificato.

¹²⁷ Sul ruolo delle organizzazioni internazionali e sovranazionali in riferimento alla questione dello sviluppo, cfr. M. Frey, S. Kunkel, C. R. Unger, *Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World*, in M. Frey, S. Kunkel, C. R. Unger (a cura di), *International Organizations and Development, 1945-1990*, Londra, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 1-22.

¹²⁸ Queste parole vennero utilizzate da Binay Ranjan Sen, direttore dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, quando lanciò nel 1960 la *Campagna per la liberazione della fame*. Per leggere la citazione, cfr. S. Salvatici, *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 256-273.

¹²⁹ Questo emerge chiaramente nella prima parte del saggio di Joseph Hodge sulla storiografia relativa allo sviluppo. Cfr. J. M. Hodge, *Writing the History of Development (Part 1: The First Wave)*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 6, No. 3 (2015), p. 430.

¹³⁰ Sul concetto di sviluppo durante la Guerra fredda si veda: S. Lorenzini, *Sviluppo e strategie di guerra fredda: il contagio difficile*, in *Storica*, Anno XVIII, No. 53 (2012), pp. 7-37.

Alla fine degli anni Sessanta diversi attori internazionali avevano pertanto portato alla luce il problema e stimolato un ampio confronto che intendeva rimettere i beneficiari al centro dei programmi di assistenza dei paesi industrializzati e «proporre un esame del sistema di aiuti nell'ottica di un rilancio presso l'opinione pubblica»¹³¹.

Tra i primi a pronunciarsi in merito era stato papa Paolo VI nel 1967. Con un'enciclica intitolata *Populorum progressio* il pontefice aveva evidenziato come lo sviluppo fosse una necessità per l'intera umanità e rappresentasse l'unico modo per ottenere pace e prosperità a livello globale¹³². Egli aveva indicato come ci fosse un forte squilibrio nello sviluppo dei popoli, dovuto al meccanismo dell'economia «moderna»¹³³, e aveva più di preciso messo in luce il triplice dovere dei paesi più ricchi di aiutare quelli più svantaggiati:

dovere di solidarietà, cioè l'aiuto che le nazioni ricche devono prestare ai paesi in via di sviluppo; dovere di giustizia sociale, cioè il ricomponimento in termini più corretti delle relazioni commerciali difettose tra popoli forti e popoli deboli; dovere di carità universale, cioè la promozione di un mondo più umano per tutti, un mondo nel quale tutti abbiano qualcosa da dare e da ricevere, senza che il progresso degli uni costituisca un ostacolo allo sviluppo degli altri¹³⁴.

Come si può notare e come è ovvio, il discorso poggiava sull'utilizzo di un lessico particolarmente affine a quello religioso. Tuttavia, come spiega Giuliano Garavini, era stato proprio quel linguaggio ad affermare il posizionamento politico e internazionale della Chiesa cattolica rispetto alla relazione tra Nord e Sud del mondo; e questo in anni in cui i paesi che inviavano gli aiuti erano impegnati più a presentarsi come alternativi gli uni

¹³¹ S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda*, cit., p. 153.

¹³² Papa Paolo VI, Enciclica *Populorum Progressio*, 26 marzo 1967.

¹³³ Ivi.

¹³⁴ F. Bonaglia, V. de Luca, *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 17-19.

agli altri che non a sostenere il vero progresso economico dei beneficiari¹³⁵. Stando a quanto delineato nell'enciclica, il dibattito sullo sviluppo non poteva più essere prerogativa delle sole entità politiche: spettava a tutti, e addirittura alla Chiesa, il compito di domandarsi come garantire lo sviluppo dei paesi poveri e come creare un contesto di relazioni internazionali eque e paritarie.

A due anni di distanza, era poi stata la Banca mondiale a studiare minuziosamente l'impatto e l'efficacia degli aiuti allo sviluppo. Nel settembre del 1969 era stato infatti redatto un documento, intitolato *Partners nello sviluppo*, da parte di una Commissione per lo sviluppo internazionale voluta dal presidente della Banca mondiale Robert McNamara e affidata alla guida di Lester Pearson, ex primo ministro del Canada e premio Nobel per la pace nel 1957. Scopo della Commissione era essenzialmente quello di rilanciare l'impegno del Nord del mondo per lo sviluppo del Sud¹³⁶. Comunemente conosciuto come *Pearson Report*, il testo prodotto dalla Commissione per lo sviluppo internazionale aveva studiato gli aiuti conferiti dalla Banca mondiale dal 1948 in poi ed aveva evidenziato la necessità, sia per i paesi sviluppati che per quelli in via di sviluppo, di impegnarsi con più costanza per tagliare gli sprechi¹³⁷. Gli aumenti di assistenza non avrebbero causato un impatto concreto, si sosteneva nel documento, se prima non si fosse compreso in quali settori agire per evitare eventuali perdite. Nello specifico, venivano indicati trenta obiettivi per ottenere un'efficace programma di sviluppo: alcuni riguardavano il commercio, gli investimenti, la crescita economica, il volume degli aiuti e la diminuzione del debito, mentre altri insistevano sul controllo delle nascite, gli investimenti nella ricerca e quelli nell'educazione. Si trattava di un ragionamento molto ambizioso e al contempo particolarmente accurato, basato però interamente

¹³⁵ G. Garavini, *After Empires: European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South 1957-1986*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 82-83.

¹³⁶ Sulla storia della Commissione per lo sviluppo internazionale e sui rapporti tra Robert McNamara e Lester Pearson, si veda: K. Brushett, *Partners in Development? Robert McNamara, Lester Pearson, and the Commission on International Development, 1967-1973*, in *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 26, No. 1 (2015), pp. 84-102.

¹³⁷ UNESCO, *The Pearson Report. A New Strategy for Global Development*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000567/056743eo.pdf>

sulla valutazione di quanto, senza una reale cooperazione tra Nord e Sud del mondo e senza una precisa strategia operativa, lo sviluppo dei paesi economicamente arretrati sarebbe rimasto una mera illusione.

A pronunciarsi sulla medesima questione erano state, qualche mese dopo, anche le Nazioni Unite. Un loro funzionario, Robert Jackson, aveva elaborato un documento intitolato *Studio sulla capacità del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite*, poi meglio conosciuto come *Jackson Report*. Tale rapporto approfondiva la funzione delle Nazioni Unite nel conferire aiuti allo sviluppo ed esaminava in particolare il *Programma per lo Sviluppo* che le stesse Nazioni Unite avevano lanciato all'inizio degli anni Sessanta. Se il *Pearson Report* aveva messo in evidenza la funzione essenziale della cooperazione, il *Jackson Report* aveva soprattutto rivelato le falle del sistema di cooperazione mettendo con più forza la comunità internazionale di fronte alle proprie inadeguatezze. Il documento sottolineava infatti le carenze strutturali della macchina degli aiuti, definita lenta e ingombrante tanto quanto un mostro preistorico¹³⁸. Di conseguenza, si indicavano quattro aree su cui sarebbe stato opportuno esercitare una maggiore sorveglianza: la formulazione e la programmazione dei progetti; l'esecuzione; la valutazione; il controllo¹³⁹. Veniva così ribadito come fosse essenziale intraprendere una discussione a più voci sullo sviluppo: non solo per evitare gli errori del passato, ma anche per affrontare con più coerenza le sfide degli anni a venire.

Era stato grazie alla sollecitazione dei due documenti che, nel medesimo anno, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si era a sua volta espressa in merito. Con la *Risoluzione 2542 (XXIV)* dell'11 dicembre 1969, intitolata *Dichiarazione sul progresso sociale e sullo sviluppo*, l'Assemblea aveva ribadito alcune delle condizioni primarie per un pieno godimento dello sviluppo, tra cui l'indipendenza politica, l'autodeterminazione e la non-

¹³⁸ Nazioni Unite, *Studio sulla capacità del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite* (Geneva: UN, 1969), volume I.

¹³⁹ Sul *Jackson Report* un primo articolo uscì già nel 1971: J. Kaufmann, *The Capacity of the United Nations Development Program: The Jackson Report: Comment*, in *International Organization*, Vol. 25, No. 4 (1971), pp. 938-949.

interferenza¹⁴⁰. Tale risoluzione si rivelava particolarmente innovativa dal momento che metteva in connessione tra loro la questione del progresso a quella del benessere sociale: connessione che sarebbe stata ripresa anche dalla CE pochi anni dopo. A proposito del carattere innovativo della dichiarazione, va evidenziato che la composizione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite era andata modificandosi negli anni immediatamente precedenti. Se inizialmente avevano preso parte alle Nazioni Unite solo quattro paesi che avevano un passato coloniale e che si trovavano ad affrontare le conseguenze di un mancato progresso economico, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta il numero di tali paesi era cresciuto vertiginosamente. Le nazioni di recente indipendenza erano diventate la maggioranza dell'Assemblea, dando così avvio a una nuova fase nella storia di quell'istituzione in cui il tema dello sviluppo sarebbe diventato uno dei più trattati¹⁴¹.

Sara Lorenzini suggerisce che il 1969 rappresentò un *annus horribilis* per il tema dello sviluppo¹⁴². Se da un lato è innegabile che le prese di posizione emerse alla fine degli anni Sessanta avevano messo in luce gli aspetti controversi e le debolezze della strategia internazionale per lo sviluppo contribuendo a determinare una sfiducia generale, erano state proprio quelle sollecitazioni a costituire la base della riflessione che seguì – riflessione che contribuì a dare nuovo rilievo al tema dello sviluppo all'inizio degli anni Settanta e a determinare un ripensamento sulla questione.

Tra 1970 e 1972 la comunità internazionale sembrò comprendere che il solo invio di aiuti non potesse essere sufficiente per risolvere il problema dello sviluppo: era indispensabile che l'assistenza economica generasse una vera crescita – cosa che il mero aumento dei fondi destinati ai paesi economicamente arretrati non era riuscito a garantire. Le Nazioni Unite furono l'istituzione che, più di ogni altra, si interrogò sulla questione e

¹⁴⁰ Per il testo della dichiarazione, cfr. OHCHR, <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/progress.pdf>

¹⁴¹ A. Cassese, *The General Assembly*, cit., pp. 35-40.

¹⁴² S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda*, cit., p. 153.

tentarono di proporre una soluzione che consentisse loro di smarcarsi rispetto al passato e ai suoi errori.

Innanzitutto, le Nazioni Unite misero in dubbio l'efficacia del *Primo decennio per lo sviluppo*, uno schema che esse stesse avevano elaborato nel 1961 per consentire l'avanzamento economico dei paesi che ancora non avevano raggiunto livelli di progresso paragonabili a quelli degli stati industrializzati. Attraverso tale programma, le Nazioni Unite avevano inteso affrontare il problema mondiale del sottosviluppo e «accelerate progress towards self-sustaining growth of the economy of the individual nations and their social advancement so as to attain in each under-developed country a substantial increase in the rate of growth»¹⁴³. Queste finalità non erano però state raggiunte – come avevano peraltro dimostrato gli studi presentati da Pearson e da Jackson. Le stesse nazioni in via di sviluppo si erano dette deluse per quella cornice e ne avevano dichiarato il fallimento¹⁴⁴.

Nel 1970 le Nazioni Unite si domandarono come rivedere quel programma. Con la *Risoluzione 2626 (XXV)* del 24 ottobre l'Assemblea generale delle Nazioni Unite elaborò sei nuovi obiettivi per realizzare una strategia globale per lo sviluppo. Tra le misure indicate si potevano leggere considerazioni sulla necessità di aumentare gli aiuti – aspetto, questo, che rivelava una certa continuità con il passato. Ma si potevano anche riscontrare accenni al dovere tanto dei paesi sviluppati quanto di quelli in via di sviluppo di programmare in maniera concertata le azioni per il progresso economico di questi ultimi. Vennero così prese le distanze dalle politiche che erano state portate avanti durante gli anni Sessanta: non solo lo sviluppo, ma anche l'eguaglianza avrebbe dovuto caratterizzare le politiche di cooperazione tra Nord e Sud del mondo¹⁴⁵.

¹⁴³ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione 1710 (XVI): United Nations Development Decade. A Programme for International Economic Cooperation (I)*, 19 dicembre 1961, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710\(XVI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710(XVI))

¹⁴⁴ Questo venne ribadito in occasione della conferenza di Teheran del 1968. Cfr. *Atto finale della conferenza internazionale sui diritti umani*, cit., p. 4.

¹⁴⁵ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>

Nel 1971 venne lanciato il *Secondo decennio per lo sviluppo*, ovvero una serie di iniziative che sarebbero durate per tutti gli anni Settanta. Il nuovo programma delle Nazioni Unite intendeva porre l'attenzione sia sulla quantità di aiuti conferiti dai paesi avanzati sia sulla macchina organizzativa che gestiva l'assistenza a livello globale. Basato sulle indicazioni sollevate negli anni precedenti, esso individuò obiettivi di gran lunga più ambiziosi del precedente e testimoniò peraltro come i protagonisti dello sviluppo avrebbero dovuto essere non solo i paesi industrializzati, ma soprattutto i paesi destinatari di aiuti¹⁴⁶.

Negli stessi anni, però, si parlò di sviluppo anche in merito alle sue conseguenze negative. Nel 1972 venne infatti pubblicato dal prestigioso Massachusetts Institute of Technology uno studio intitolato *I limiti dello sviluppo*¹⁴⁷. Tale studio era stato commissionato dal Club di Roma – un gruppo di lavoro che era guidato dall'italiano Aurelio Peccei¹⁴⁸ e che si poneva come scopo quello di formulare riflessioni sui maggiori cambiamenti della società e dell'ambiente. Il rapporto esaminò la connessione tra crescita della popolazione, industrializzazione, inquinamento e disponibilità delle risorse naturali. Con un metodo di ricerca nuovo, grazie all'elaborazione al computer di dati raccolti su scala mondiale, si indicò come lo sviluppo potesse avere conseguenze gravi sia per la sopravvivenza dell'essere umano che per quella dell'ecosistema terrestre. Non era quella la prima volta in cui lo sviluppo veniva connesso al tema ambientale. Risaliva a quasi un decennio prima il celeberrimo volume della biologa Rachel Carson, intitolato *Silent Spring*¹⁴⁹, all'interno del quale erano state evidenziate le ricadute

¹⁴⁶ Sul *Secondo decennio* delle Nazioni Unite per lo sviluppo, cfr. O. Stokke, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2009, pp. 157-185.

¹⁴⁷ D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers, W. W. Behrens III, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972. Lo studio venne tradotto in italiano, con il titolo *I limiti dello sviluppo*, e pubblicato con una prefazione di Aurelio Peccei da Mondadori nel medesimo anno.

¹⁴⁸ Sul ruolo di Peccei e il Club di Roma, cfr. U. Gori, *Aurelio Peccei e il Club di Roma: un pioniere degli studi previsionali*, in *Futuribili – Rivista di studi sul futuro e di previsione sociale*, Vol. 22, No. 1 (2017), pp. 197-215.

¹⁴⁹ R. L. Carson, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.

sull'ambiente dell'inquinamento atmosferico e dell'utilizzo dei pesticidi nella produzione agricola¹⁵⁰. Fu però solo nel 1972 che la politica fece propria quella questione. Le Nazioni Unite, in seguito a una conferenza che si tenne a Stoccolma nel giugno di quell'anno, si pronunciarono attraverso una dichiarazione¹⁵¹ e posero l'accento sull'ambiente pur non dimenticando gli aspetti economici, sociali e umani del progresso.

Questa presa di posizione testimoniò ancora una volta come di sviluppo non si volesse più parlare solo in termini entusiastici e come quell'argomento andasse esaminato e contestualizzato attraverso una moltitudine di approcci differenti. Non si poteva più accettare di inviare aiuti in maniera indiscriminata, né considerare lo sviluppo unicamente e teleologicamente come un successo. Al tempo stesso, risultava imprescindibile coinvolgere i paesi in via di sviluppo nella progettazione politica della cooperazione e tentare di elaborare una nuova strategia per non commettere i medesimi errori del passato.

2.2. Una nuova strategia

Da parte sua e in linea con il dibattito internazionale, anche la CE avviò nei medesimi anni una larga riflessione sulla propria strategia per lo sviluppo. Per quanto la politica di cooperazione comunitaria continuasse a essere regolata dalla cornice della Convenzione di Yaoundé e nonostante permanessero costanti alcuni elementi emersi nel decennio precedente¹⁵², la

¹⁵⁰ Sugli effetti e sull'impatto dello studio di Carson, cfr. P. C. Murphy, *What A Book Can Do. The Publication and Reception of Silent Spring*, Amherst e Boston, University of Massachusetts Press, 2005. Sul mito generato da *Silent Spring* e sul suo ruolo all'interno del movimento ambientalista statunitense, cfr. invece il recente C. Montrie, *The Myth of Silent Spring. Rethinking the Origins of American Environmentalism*, Oakland, University of California Press, 2018.

¹⁵¹ Nazioni Unite, *Dichiarazione della conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, 1972, <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>

¹⁵² Tra questi: gli aiuti alimentari, che a partire dal 1967 avevano costituito il primo canale di sostegno che non rientrava negli accordi di associazione e che veniva direttamente finanziato dal budget comunitario; le borse di studio e i progetti per la formazione professionale e l'educazione; gli ospedali; e più in generale quanto poteva garantire non solo il progresso economico dei paesi beneficiari, ma anche il loro sviluppo sociale.

CE cominciò a domandarsi con maggiore frequenza quale potesse essere il modo migliore per assistere i paesi economicamente arretrati. Quali caratteristiche doveva avere la politica di sviluppo per essere solida, aperta ai bisogni delle nazioni sottosviluppate e al contempo innovativa? Quali strumenti era necessario utilizzare, quali risultati si potevano prevedere e verso quali prospettive future dovevano essere indirizzati gli aiuti?

Enzo Grilli indica il 1971 come anno in cui iniziò a esserci in sede comunitaria un cospicuo ragionamento su questi interrogativi e un generale ripensamento sul modello di cooperazione allo sviluppo¹⁵³. Tuttavia, si può affermare che i primi segnali si ebbero già nel 1970.

Infatti, all'interno della riunione della Commissione parlamentare per le relazioni con i paesi SAMA del 3 settembre 1970, il parlamentare democristiano italiano Giovanni Bersani presentò un *report* intitolato *Azione intrapresa dall'Europa per istituire una politica a favore dei paesi in via di sviluppo*. Nel delineare le caratteristiche della relazione tra i paesi membri della CE e i paesi in via di sviluppo, Bersani sottolineò quanto modesti fossero stati i risultati ottenuti nel settore degli aiuti dal secondo dopoguerra in poi e quanto invece si fossero ingranditi problemi quali la fame e l'ineguaglianza. Risultava imprescindibile riflettere, secondo Bersani, su quali fossero gli strumenti più appropriati per riuscire ad arginare quelle situazioni. In un'altra occasione¹⁵⁴ egli avrebbe indicato che il modo per mettere in atto un cambiamento avrebbe potuto essere quello di investire sulle ONG operanti nei paesi del cosiddetto Terzo Mondo. A sua detta, dal momento che le ONG conoscevano con precisione le realtà locali in cui si trovavano, esse rappresentavano il canale principale per apportare un aiuto considerevole sul territorio. Convinzione che avrebbe portato Bersani stesso a fondare, qualche anno più tardi, una ONG che si sarebbe occupata di cooperazione allo

¹⁵³ E. Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, cit., pp. 66-67.

¹⁵⁴ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Avis de la Commission des relations avec les pays en voie des développement à l'intention de la Commission politique [...]. Rédacteur: M. Bersani*, 4 settembre 1970.

sviluppo: il Comitato europeo per la formazione e l'agricoltura, anche conosciuto come CEFA¹⁵⁵.

Riflessioni simili a quelle di Bersani vennero evidenziate, durante la medesima riunione della Commissione parlamentare, anche dall'onorevole francese André Armengaud. Questi denunciò l'impotenza dei paesi industrializzati a realizzare una politica di sviluppo che fosse, a suo dire, seria e coerente¹⁵⁶. Se da un lato non si può dire che questa presa di posizione costituisse un rifiuto esplicito della Convenzione di Yaoundé, dall'altro è innegabile che essa mise in risalto la necessità per i paesi più ricchi di ragionare sulle caratteristiche della cooperazione allo sviluppo molto più di quanto si fosse fatto in passato.

Qualche tempo dopo, i parlamentari europei si pronunciarono nuovamente sulle mancanze della politica della CE. In previsione di un incontro congiunto con l'Assemblea parlamentare del COE (APCOE)¹⁵⁷, che si sarebbe svolto a metà settembre 1970 per parlare de *Il futuro dell'unificazione europea e l'azione dell'Europa per una politica in favore dei paesi in via di sviluppo*, vennero redatti diversi studi per ragionare sull'azione comunitaria per lo sviluppo. Il parlamentare francese Raymond Triboulet, membro della Commissione politica del PE, sottolineò che i paesi industrializzati e i paesi arretrati avrebbero dovuto lavorare insieme più di quanto avessero fatto nei decenni precedenti¹⁵⁸. Anche Bersani stilò un documento per quella riunione congiunta, nel quale ribadì come fosse necessario pensare a una politica di sviluppo sistematica e coerente, e

¹⁵⁵ Questa ONG è tuttora operante e riconosce il ruolo fondamentale di Giovanni Bersani nell'avvio delle sue attività definendolo «uomo visionario». Cfr. CEFA, <https://www.cefaonlus.it/cosa-facciamo/chi-e-cefa/>

¹⁵⁶ HAEU, PE0 19615, *Procès-verbal. Examen et adoption du projet d'avis, élaboré par Bersani et destiné à la commission politique en vue de la réunion jointe avec le Conseil de l'Europe, sur le thème: "L'avenir de l'unification européenne et l'action de l'Europe pour une politique en faveur des pays en voie de développement*, 3 settembre 1970.

¹⁵⁷ Si trattava, come nel caso del PE, di un'assemblea costituita da parlamentari nazionali che avevano tra i loro incarichi quello di partecipare alle attività del COE – senza essere stati direttamente eletti per quello scranno.

¹⁵⁸ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Document de travail fait au nom de la Commission politique [...]*. Rédacteur: M. Triboulet, 6 settembre 1970.

formulare uno schema di assistenza diverso da quello che le Nazioni Unite avevano portato avanti con il *Primo decennio per lo sviluppo*¹⁵⁹. Il parlamentare olandese Tjerk Westerterp, poi, si pronunciò a nome della Commissione parlamentare per le relazioni economiche esterne della CE¹⁶⁰, e si aggiunse alle voci di quanti ribadirono la necessità di attuare una politica di assistenza più efficace e organizzata¹⁶¹.

Una riflessione sui programmi di assistenza comunitari aveva pertanto preso avvio già nel 1970. Fu però il 1971 l'anno che segnò un importante momento di svolta e di ripensamento della CE sulla propria assistenza allo sviluppo. Nel luglio di quell'anno venne infatti pubblicato dalla Commissione europea il *Memorandum per una politica della Comunità sulla cooperazione allo sviluppo*. Quel documento, destinato all'attenzione del PE, del Consiglio e del Comitato economico e sociale, aveva lo scopo di produrre un orientamento politico per la cooperazione comunitaria, dal momento che né i Trattati di Roma né la Convenzione di Yaoundé avevano delineato con precisione quali dovessero essere i principi e le pratiche alla base di quella azione¹⁶².

In generale, il testo pose l'accento sull'importanza di formulare un modello di sviluppo che fosse, come auspicato dal presidente della Commissione Franco Maria Malfatti qualche mese prima, «encore plus active» rispetto ai problemi del sottosviluppo sulla scena mondiale¹⁶³. Più

¹⁵⁹ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Avis de la Commission des relations avec les pays en voie des développement à l'intention de la Commission politique [...]. Rédacteur: M. Bersani, cit.*

¹⁶⁰ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Avis de la Commission des relations économique extérieures à l'intention de la Commission politique [...]. Rédacteur: M. Westerterp, 6 settembre 1970.*

¹⁶¹ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Official Report of the Debate, 17 settembre 1970.* Tra i parlamentari che si espressero in tale senso si possono annoverare Triboulet e Bersani del PE; Amhren e Vedovato dell'APCOE.

¹⁶² Erano state queste, secondo Jean Chapperon (capo di gabinetto del commissario per lo sviluppo Jean-François Deniau), le ragioni che avevano portato la Commissione europea a stendere il *Memorandum*. Cfr. HAEU, PE0 19872, *Procès-verbal. Echange de vues avec la Commission sur le mémorandum de la Commission au Conseil concernant une politique communautaire de coopération au développement, 12 novembre 1971.*

¹⁶³ AEI, 13779, *Declaration de M. Franco Maria Malfatti, Président de la Commission des communautés européennes, à l'occasion de la mise en vigueur des*

nello specifico il *Memorandum*, che citava il *Pearson Report* così come il *Secondo decennio* delle Nazioni Unite per sottolineare come la CE dovesse giungere a una «greater coherence in the joint use of the specific instruments of cooperation»¹⁶⁴, tracciò quattro linee di azione che la politica di sviluppo comunitaria avrebbe dovuto seguire: integrare la cooperazione allo sviluppo della CE all'interno delle politiche nazionali; coordinare e armonizzare le politiche di sviluppo nazionali; portare avanti il lavoro svolto dalla CE fino a quel momento; prevedere ulteriori impegni economici per la cooperazione tecnica e finanziaria. Vi era quindi da parte della CE, e della Commissione in particolare, la volontà di avviare una nuova forma di cooperazione sulla base delle sollecitazioni emerse fino a quel momento sia a livello internazionale che a livello comunitario. A questo proposito si può dunque anticipare che furono essenzialmente tre le ragioni per cui il *Memorandum* risultò essere un elemento innovativo nella progettazione politica della CE.

In primo luogo, va fatto riferimento ai termini utilizzati nel documento. Fin dalla bozza del testo la Commissione impiegò parole come *necessità* e *urgenza* per definire il dovere della CE di organizzare con maggiore precisione la propria cornice di sostegno allo sviluppo¹⁶⁵. Parole che non sembravano lasciare spazio alla possibilità di esitazioni, e che conferivano al discorso sulla cooperazione un valore di bisogno contingente.

In secondo luogo, costituì una novità quella linea d'azione che suggeriva di creare un miglior coordinamento tra le politiche nazionali e quelle comunitarie, così da rendere più coesa l'azione della CE¹⁶⁶. Mantenere un doppio binario per gli aiuti avrebbe infatti portato con sé il rischio di produrre esiti incoerenti e divergenti.

preferences generalisees en faveur des pays en voie de developpement. Luxembourg, 21 giugno 1971.

¹⁶⁴ AEI, 35609, *Memorandum on a Community Policy on Development Cooperation*, 1972, p. 18.

¹⁶⁵ Historical Archives of the European Commission (HAEC), BAC 129/1983 n. 445, *Projet de Memorandum sur une politique communautaire de cooperation au developpement*, 7 luglio 1971.

¹⁶⁶ AEI, 35609, cit. pp. 15-16.

In terzo luogo, infine, va messo in luce come fu nel *Memorandum* che, per la prima volta, la Commissione evidenziò che il programma di aiuti della CE non dovesse rivolgersi più ai soli paesi associati, bensì a tutti quei paesi economicamente svantaggiati che ne avessero bisogno. Come specificato nel documento, infatti:

The Community has sought to move towards a balance between the active and complete, but geographically circumscribed policy which it had adopted in its relations with the AASM [*i.e.* *SAMA*], and the solutions which it felt it should offer to the other developing countries because of its growing weight in world trade. It is important to stress this fact because it disposes of a fruitless quarrel between regional and universal solutions to the problems of development¹⁶⁷.

Questa presa di posizione recuperava il dibattito tra quelle che Grilli definisce come «conflicting souls of development cooperation»¹⁶⁸, ovvero le due anime alla base della politica di sviluppo della CE che erano emerse fin dai Trattati di Roma. Da un lato vi era l'approccio regionalistico, sostenuto soprattutto dalla Francia. Yaoundé aveva rappresentato il culmine di tale tendenza, che consisteva nel destinare gli aiuti comunitari a quelle nazioni con cui i paesi membri della CE avevano già avuto relazioni di tipo coloniale. Dall'altro lato vi era invece l'orientamento mondialistico, incarnato in particolare dalla Germania e anticipato dagli accordi di Arusha, secondo cui la CE avrebbe dovuto intessere legami con tutti i paesi in via di sviluppo invece di selezionarne solo alcuni. Il *Memorandum* del 1971 stabilì come fosse giunto il momento di abbandonare una visione geograficamente ristretta delle relazioni esterne della CE. Nel testo, peraltro, si fece più volte riferimento alle nazioni dell'America latina, con cui la CE aveva già iniziato a cooperare¹⁶⁹. Al tempo stesso, però, bisogna indicare che la Commissione

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 15.

¹⁶⁸ E. Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, cit., p. 65.

¹⁶⁹ Nel luglio del 1969 la Commissione aveva inviato al Consiglio un documento nel quale aveva sistematicamente esaminato le varie problematiche poste in essere dalle relazioni con i paesi latinoamericani e aveva messo in luce le tante differenze che sussistevano tra di essi. Di conseguenza, il Consiglio aveva approvato nel 1970 una serie di

non diede risalto solo all'anima mondialistica dimenticando del tutto quella regionalistica:

Because underdevelopment is not uniform throughout the world, because of the special links shaped by geography and by history, [...] the Community embarked on a regional policy of development cooperation which is now part of the Community patrimony and must be maintained, improved and reinforced. But it has also progressively begun taking other Third World interests into consideration, it has engaged in a regular dialogue with other regions such as Latin America and in cooperation in measures of worldwide scope [...]. This policy is not a substitute for the association policy mentioned above, but must be its necessary complement¹⁷⁰.

Inoltre, la Commissione non spiegò che cosa l'apertura dei confini geografici della politica di sviluppo comunitaria dovesse esattamente significare e mancò di specificare dettagli pratici per alcune di quelle aree, quali per esempio l'Asia. Il *Memorandum* lasciò la politica di sviluppo in bilico tra regionalismo e mondialismo senza propendere in maniera definitiva per una delle due direzioni. Anche per questo il PE si disse dubbioso sulla reale efficacia del documento. Nel suo *report* del 26 luglio 1972, la Commissione parlamentare per le relazioni economiche esterne dichiarò come il *Memorandum* non avesse rappresentato altro se non un primo passo per la definizione di una politica di cooperazione allo sviluppo comunitaria: le attività dei singoli paesi membri variavano ancora molto tra di loro e mancava uno schema specifico, legale e istituzionale che definisse una volta per tutte una «overall community policy»¹⁷¹.

misure da mettere in atto per avviare un dialogo con l'America latina, che sarebbero state approvate però solo nel giugno 1971.

¹⁷⁰ AEI, 35609, cit., p. 16.

¹⁷¹ HAEU, PEO 1476, *Politique communautaire de coopération au développement (Rapporteur: Henk Vredeling)*, 26 luglio 1972. Nel documento venivano indicati i passi che la CE avrebbe dovuto compiere per avviare una «overall community policy» nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Lo stesso era stato messo in luce dal PE nella risoluzione adottata il 4 luglio 1972. Su questo si veda: HAEU, BAC 3/1978 n. 757, *Aides aux développement, politique communautaire de coopération et développement: mémorandum, avis, rapports, etc.*, “Résolution sur le Memorandum de la Commission des Communautés européennes sur

Anche per questo i paesi membri della CE decisero di affrontare nuovamente la questione della politica di sviluppo comunitaria in occasione di un incontro tra capi di stato e di governo che si tenne a Parigi tra il 19 e il 21 ottobre 1972 – incontro a cui parteciparono anche i rappresentanti dei tre paesi candidati all’accesso nella CE: Danimarca, Irlanda e Regno Unito¹⁷².

Scopo della riunione era quello di rafforzare l’azione politica della CE sia all’interno che all’esterno dei confini comunitari. In primo luogo, per quanto riguarda la cooperazione interna, va specificato che negli anni immediatamente precedenti al *summit* di Parigi i Sei avevano manifestato in almeno due occasioni la volontà di collaborare maggiormente tra di loro da un punto di vista politico. Un primo momento importante era stata una riunione che si era tenuta a L’Aia nel dicembre 1969: in quella occasione i Sei avevano discusso di possibili strategie per rilanciare il futuro della CE e avevano stabilito di incaricare i rispettivi ministri degli esteri di studiare il miglior modo per ottenere dei progressi nell’unificazione politica europea¹⁷³. Si era così arrivati a un successivo incontro nell’ottobre 1970, durante il quale era stato approvato un documento che aveva dato vita a una nuova entità politica in cui riunire gli stati comunitari, cioè la Cooperazione politica europea (CPE). Parallela e al contempo distinta dalla CE, la CPE comportava il coordinamento della politica estera dei paesi membri della CE attraverso regolari riunioni dei capi di stato e di governo, dei sei ministri degli esteri (almeno due volte all’anno) e dei direttori di ciascuno dei ministeri degli esteri (quattro volte all’anno)¹⁷⁴. In secondo luogo, per quanto riguarda la

une politique commune de coopération au développement adoptée par l’Assemblée lors de la séance du 4 juillet 1972”, pp. 5-6.

¹⁷² La Norvegia, paese a sua volta candidato, non partecipò all’incontro di Parigi perché qualche settimana prima, il 26 settembre 1972, aveva avuto esito negativo il *referendum* sul possibile ingresso nella CE.

¹⁷³ CVCE, *Final Communiqué of the Hague Summit*, https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507/publishable_en.pdf. Sul *summit* de L’Aia si veda M. E. Guasconi, *L’Europa tra crisi e rilancio: il vertice dell’Aia del 1969*, in *Officina della Storia*, No. 18 (2017).

¹⁷⁴ Sul ruolo della CPE e sui primi passi della politica estera europea, cfr. D. Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, Londra, I.B. Tauris, 2009, pp. 56-94; W. Wessels, *European Political Cooperation: a new approach to European Foreign Policy*, in D. Allen, R. Rummel,

cooperazione esterna, i Sei avevano già prima di Parigi manifestato il loro interesse di discutere della politica da attuare con i paesi beneficiari di aiuti. Durante l'incontro a L'Aia era emersa la necessità di considerare con attenzione la politica di sviluppo: il cancelliere tedesco Willy Brandt aveva sottolineato come gli aiuti costituissero per la CE «the great task which is clamouring for more and more attention»¹⁷⁵. Nei mesi precedenti all'incontro nella capitale francese, poi, la Commissione aveva auspicato che i rappresentanti dei governi potessero «set up an ambitious long-term project for a new kind of relationship with the Southern hemisphere countries»¹⁷⁶. La stessa Commissione aveva peraltro prodotto un opuscolo informativo dal titolo *Come la Comunità europea sta aiutando i paesi in via di sviluppo*. Il documento, il cui obiettivo consisteva nello spiegare le varie caratteristiche dello schema di cooperazione della CE, si apriva illustrando perché le nazioni economicamente avanzate dovessero conferire aiuti ai paesi in via di sviluppo:

If the developed nations wanted to retain their place in the world, the *Pearson Report* said, they would have to participate fully in the creation of a world order in which all nations and all men could live in freedom and dignity, and could enjoy a decent standard of living. This action beyond national frontiers, far from clashing with what is being done within them, complements it¹⁷⁷.

Sulla base di queste sollecitazioni, nella dichiarazione che rilasciarono alla conclusione del *meeting* di Parigi del 1972, i paesi membri della CE

W. Wessels (a cura di), *European Political Cooperation: towards a foreign policy for Western Europe*, Londra, Butterworth Scientific, 1982, pp. 1-18; S. Nuttall, *Two Decades of EPC Performance*, in E. Regelsberger, P. de Schoutheete, W. Wessels (a cura di), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienne Publisher, 1997, pp. 19-39; M. E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 63-89.

¹⁷⁵ Per il testo del discorso di Brandt, cfr. CVCE, https://www.cvce.eu/en/obj/statement_made_by_willy_brandt_at_the_hague_summit_1_december_1969-en-840ec5a1-a449-4822-9662-49e92450c706.html

¹⁷⁶ AEI, 57095, *Bulletin of the European Communities No. 8, 1972: Looking to the "Summit" of Ten. Preparations up to August 1972*, p. 34.

¹⁷⁷ AEI, 41684, *European development aid*, cit., p. 5.

sottolinearono che «at the political level and in line with the decisions taken for the 2nd UN Development Decade, a global European strategy should be set up for aid to the developing countries»¹⁷⁸. Le caratteristiche intorno alle quali tale azione politica avrebbe dovuto essere organizzata vennero ugualmente delineate nella dichiarazione finale:

The Community is well aware of the problem presented by continuing underdevelopment in the world. It affirms its determination within the framework of a world-wide policy towards the developing countries, to increase its effort in aid and technical assistance to the least favoured people. It will take particular account of the concerns of those countries towards which, through geography, history and the commitments entered into by the Community, it has specific responsibilities¹⁷⁹.

Come è possibile notare, si parlò di aumentare gli aiuti nei confronti di quei paesi con cui la CE aveva un legame storico. Ancora una volta, quindi, l'anima regionalistica non veniva del tutto accantonata. Al tempo stesso, però, va evidenziato che qualche paragrafo più avanti i rappresentanti delle nazioni europee affermarono di essere inclini ad adottare una «overall policy of development cooperation on a world-wide scale» e sentenziarono che «the Community must, without detracting from the advantages enjoyed by countries with which it has special relations, respond even more than in the past to the expectations of all the developing countries»¹⁸⁰. Così facendo, essi diedero voce anche all'approccio mondialistico che già era emerso nel 1971. Se quindi è vero che le due anime continuavano a sussistere in modo parallelo, si può affermare che quella mondialistica andava conoscendo ulteriore enfasi.

Per quanto Giuliano Garavini metta in luce come fu l'orientamento mondialistico ad uscire vincente dalla riunione parigina¹⁸¹, va altrettanto

¹⁷⁸ AEI, 57095, *Bulletin of the European Communities No. 8, 1972*, cit., 34.

¹⁷⁹ CVCE, *Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972)*, https://www.cvce.eu/en/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html, p. 2.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 6.

¹⁸¹ G. Garavini, *Il confronto Nord-Sud allo specchio: l'impatto del Terzo mondo sull'Europa occidentale (1968-1975)*, in A. Varsori (a cura di), *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 91.

ricordato, come sostenuto peraltro da Holland¹⁸², che i capi di stato e di governo europei riuniti nella capitale francese non si impegnarono per conferire una struttura precisa a quella nuova strategia. Per quanto vi fosse meno entusiasmo per lo schema di aiuti alle ex colonie istituito dai Trattati di Roma prima e dalla Convenzione di Yaoundé poi, esso rimaneva comunque il modello d'assistenza meglio organizzato, dotato di istituzioni proprie, metodi e strumenti che non erano stati ancora elaborati per l'altro approccio. Anche per questo sembra che la formula più indicata per descrivere l'esito del ragionamento compiuto dalla CE a Parigi sulla propria politica di cooperazione sia quella usata da Giuliana Laschi, che parla di una *ampia politica regionale*: agire su scala più estesa pur non dimenticando i vantaggi di cui godevano i paesi con cui la CE aveva instaurato da più tempo delle relazioni specifiche¹⁸³.

Il vertice di Parigi rappresentò una tappa di fondamentale rilievo nell'elaborazione della politica di sviluppo comunitaria, nonché il punto d'arrivo di un ragionamento che era andato dispiegandosi negli anni precedenti. Fu in quella sede, infatti, che si tratteggiarono in modo preciso alcune delle caratteristiche che quest'ultima avrebbe dovuto assumere: aiutare di più e aiutare tutti. Quali fattori si può suggerire che avessero contribuito a questo posizionamento? In primo luogo, va evidenziato quello che i parlamentari europei avevano indicato l'11 ottobre 1971 nella riunione della Commissione parlamentare per le relazioni con i paesi africani e malgascio associati. A loro avviso risultava doveroso per la CE ripensare la propria strategia per sviluppo non solo per renderla più sistematica, ma anche per fare fronte alla diminuzione degli aiuti statunitensi¹⁸⁴ che era stata decisa pochi mesi prima dal presidente statunitense Richard Nixon con la riforma

¹⁸² M. Holland, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, p. 31.

¹⁸³ G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., p. 213.

¹⁸⁴ HAEU, PE0 19871, *Procès-verbal. Echange de vues avec la Commission sur le mémorandum de la Commission au Conseil concernant une politique communautaire de coopération au développement*, 11 ottobre 1971.

del *Bilateral Assistance Programme*¹⁸⁵. Solo così la CE avrebbe potuto presentarsi come attore autonomo sulla scena internazionale e ottenere un proprio spazio specifico¹⁸⁶. In secondo luogo, non si può negare che il lavoro delle Nazioni Unite per la questione dello sviluppo ebbe un impatto sulla riflessione comunitaria – e questo anche perché la CE, nel medesimo periodo, prese parte alla preparazione dello schema del *Secondo decennio per lo sviluppo* e chiese addirittura di poter assistere alla messa in opera di quel programma da parte dell'Assemblea generale¹⁸⁷. Tuttavia, risulta difficile stabilire e calcolare la precisa entità dell'influenza del dibattito internazionale sulla CE. Peraltro, le istituzioni comunitarie si dissero più volte dubbiose nei confronti dell'azione delle Nazioni Unite per lo sviluppo, giudicandola insufficiente. Era stato proprio il già citato parlamentare olandese Westerterp a indicare come «les résultats ainsi obtenus dans la réalité devraient permettre aux discussions internationales d'aboutir plus rapidement et plus sûrement» dal momento che l'avvio del *Secondo decennio* si era rivelato troppo lento¹⁸⁸. Il parlamentare francese Triboulet, invece, aveva sottolineato come «la meilleure contribution que la CEE puisse apporter à la politique mondiale en faveur de développement c'est de poursuivre sa propre action»¹⁸⁹. In terzo luogo, va ricordato che vi è una parte di storiografia che rintraccia addirittura nel 1968 lo stimolo che indusse la CE a esaminare a Parigi questioni che si spingessero ben oltre il mantenimento della pace tra Francia e Germania, la

¹⁸⁵ HAEU, BAC 25/1980 n. 1623, *Bordereau d'envoi: White House Press Release 21 April 1971*, 23 aprile 1971.

¹⁸⁶ HAEU, BAC 3/1978 n. 757, *Aides aux développement, politique communautaire de coopération et développement: mémorandum, avis, rapports, etc.*, “Résolution sur le Memorandum de la Commission des Communautés européennes sur une politique commune de coopération au développement adoptée par l'Assemblée lors de la séance du 4 juillet 1972”, senza data, p. 6.

¹⁸⁷ AEI, 15227, *Deuxième Décennie pour le Développement: participation de la Communauté aux travaux de la deuxième commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, Septembre 1970*.

¹⁸⁸ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Avis de la Commission des relations économiques extérieures à l'intention de la Commission politique [...]*. Rédacteur: M. Westerterp, cit.

¹⁸⁹ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Document de travail fait au nom de la Commission politique [...]*. Rédacteur: M. Triboulet, cit.

politica agricola e l'unione doganale¹⁹⁰. Un'interpretazione del genere è quella offerta da Daniele Caviglia e Giuliano Garavini, secondo i quali erano stati i movimenti giovanili e sindacali del 1968 a determinare, in Europa più che altrove, una decisa apertura nei confronti dei paesi del Sud del mondo all'inizio degli anni Settanta¹⁹¹.

I primi anni Settanta testimoniarono quindi la presa di coscienza della CE rispetto all'importanza della questione dello sviluppo dei paesi arretrati, nonché la necessità di organizzare una politica di cooperazione che rispondesse a un certo immaginario e si servisse di specifici strumenti. Se alla fine degli anni Sessanta era già emerso un cospicuo interesse per lo sviluppo dei beneficiari, fu all'inizio del decennio successivo che la CE si domandò quale fosse il modo più efficace per assistere le nazioni associate e gettò le basi per l'elaborazione di una nuova strategia per lo sviluppo – che avrebbe avuto avvio e concretizzazione qualche anno dopo con l'approvazione di un nuovo schema conosciuto come Convenzione di Lomé.

Tuttavia, due ulteriori riflessioni devono essere messe in luce. Innanzitutto bisogna ricordare che il rinnovo della Convenzione di Yaoundé non aprì i canali di assistenza della CE verso nuovi paesi: per quanto si fosse cominciato a riflettere sulla possibilità di allargare i confini geografici della politica di sviluppo, quest'ultima rimase legata alle medesime nazioni già coinvolte negli anni Sessanta. Se quindi l'intervento per lo sviluppo poteva essere ancora implicitamente interpretato come promozione dei diritti economici e sociali dei paesi SAMA, e in particolare del loro diritto allo sviluppo, tale intervento risultava ancora limitato a una platea molto ristretta di nazioni.

A questo proposito, è opportuno chiedersi se l'interesse della CE per lo sviluppo dei beneficiari, così largamente ribadito all'inizio degli anni

¹⁹⁰ S. Paoli, *The Influence of Protest Movements on the European Integration Process. An Interpretation of the 1972 Paris Summit*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 275-277.

¹⁹¹ D. Caviglia, G. Garavini, "Generosi" ma non troppo. *La CEE, i paesi in via di sviluppo e i negoziati sulla riforma del Sistema monetario internazionale (1958-1976)*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente*, cit., p. 76.

Settanta, fosse un interesse genuino per il loro avanzamento economico o se fossero piuttosto altri i motivi che spingevano la CE in quella direzione. Per quali ragioni lo sviluppo dei paesi del Sud del mondo venne posto al centro dell'azione esterna della CE?

Rispondere a quest'ultimo interrogativo può aiutare a comprendere se lo sviluppo delle nazioni associate costituì un vero oggetto d'attenzione per la CE, e se quindi è possibile affermare che la CE si impegnò a promuovere i diritti umani dei paesi beneficiari attraverso la promozione del loro sviluppo.

2.3. La responsabilità di aiutare

Dopo che la conferenza di Teheran aveva già accostato le due questioni, all'inizio degli anni Settanta lo sviluppo venne ulteriormente indicato come diritto umano a tutti gli effetti. Per quanto lo storico Bonny Ibhawoh ritenga che il dibattito sul diritto allo sviluppo si concretizzò a livello internazionale solo con il 1974, egli correttamente asserisce che la discussione su quel tema conobbe alcuni importanti segnali di attenzione all'inizio degli anni Settanta¹⁹². E infatti fu nel 1972 che il giurista senegalese Keba M'Baye tenne un discorso nella sede dell'Istituto internazionale per i diritti umani di Strasburgo e pronunciò una frase che, seppur per certi versi ambigua poiché giocata sulla differenza tra *droit du développement* e *droit au développement*, concorse a rafforzare la discussione sul diritto allo sviluppo¹⁹³. Secondo Isabella D. Bunn, fu proprio per merito di M'Baye che il diritto allo sviluppo venne asserito e concettualizzato come diritto fondamentale di ogni essere umano¹⁹⁴. L'intervento di M'Baye precisò

¹⁹² B. Ibhawoh, *The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 33, No. 1 (2011), pp. 76-104.

¹⁹³ K. M'baye, *Le Droit du Développement comme un Droit de l'Homme*, in *Revue des Droits de l'Homme*, No. 5 (1972), pp. 505-534.

¹⁹⁴ I. D. Bunn, *The Right to Development and International Economic Law: Legal and Moral Dimensions*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2012, p. 41. Dopo il suo discorso a Strasburgo, M'Baye continuò ad agire affinché la Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite si pronunciasse a sua volta su quel tema. Obiettivo che venne raggiunto nel 1977, quando la Commissione sui diritti umani adottò la *Risoluzione No. 4 (XXXIII)* in cui si invitava il Segretario generale delle Nazioni Unite a predisporre uno studio su «the

quanto quello allo sviluppo fosse un diritto umano a pieno titolo: a suo parere, ogni uomo aveva diritto non solo di vivere, ma anche di vivere cercando condizioni materiali migliori. Si dava così ulteriore sostegno all'idea per cui la promozione dei diritti umani nei paesi economicamente arretrati poteva e doveva passare anche per la promozione del loro sviluppo.

A livello europeo i diritti umani erano stati nel frattempo menzionati nel documento che avrebbe di lì a poco dato vita alla CPE. Conosciuto come *Davignon Report*, dal nome del belga Étienne Davignon a cui era stato commissionato, quel testo elencava le caratteristiche ritenute basilari per la nuova comunità politica in cui riunire gli stati della CE. «A united Europe should be based on a common heritage of respect for the liberty and rights of man»¹⁹⁵: così affermava il rapporto nella sua parte programmatica. Come spiega King¹⁹⁶, la politica estera di ciascuno stato membro risultava essere molto diversa da quella degli altri. Era stato per questo motivo che i Sei, nella creazione della CPE, avevano cercato di identificare alcuni valori comuni che potessero rappresentare il fondamento da cui partire per avviare un coordinamento politico nel contesto internazionale. Dopo essere stati introdotti nel regolamento interno della CE grazie al pronunciamento della Corte di giustizia europea nel 1969, i diritti umani erano quindi stati accennati anche nel contesto dell'azione esterna e questo aveva segnato senza dubbio un importante momento di passaggio nella progettazione politica della CE.

Tuttavia, nonostante si fosse intensificato il dibattito internazionale sul diritto allo sviluppo e si fosse al contempo fatto riferimento ai diritti umani nel contesto della CPE, i diritti umani e il diritto allo sviluppo non vennero

international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international cooperation, including the right to peace, taking into account the requirements of the New International Economic Order and the fundamental human needs». Per il testo della risoluzione, cfr. UNARM, E/5927, *Report on the Thirty-Third session, 7 February-11 March 1977*, p. 2.

¹⁹⁵ CVCE, *Report by the Foreign Minister of the Member States on the problems of political unification. Adopted by the Foreign Ministers, Luxembourg, 27 October 1970*, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf, pp. 9-14.

¹⁹⁶ T. King, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-Modern Diplomacy?*, in *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 2 (1999), pp. 313-337.

menzionati in maniera intenzionale ed esplicita da parte della CE nel processo di ripensamento della politica di cooperazione. I documenti e i discorsi che la CE elaborò sulla propria strategia di sviluppo non riportarono infatti alcun accenno a quegli argomenti. Non vi fu alcuna allusione allo sviluppo come diritto umano e i programmi di assistenza non vennero declinati con il fine di sostenere i diritti umani nei paesi a cui erano destinati gli aiuti¹⁹⁷. Sebbene la questione dello sviluppo stesse trovando una precisa collocazione nell'azione esterna della CE e attirando la costante attenzione delle istituzioni comunitarie, non si può sostenere che essa venne messa in atto per garantire, attraverso la crescita economica dei paesi economicamente arretrati, i diritti collettivi dei paesi beneficiari e il loro diritto allo sviluppo nello specifico.

Per quali motivi allora la CE assegnò allo sviluppo dei paesi associati una posizione così importante nella propria riflessione politica? La risposta a questa domanda può essere individuata nella giustificazione che la CE costantemente associò al proprio discorso sulla necessità di mantenere e allargare gli aiuti allo sviluppo tra 1970 e 1972: la responsabilità di aiutare.

Presentato talvolta attraverso l'utilizzo di formule semanticamente affini – come obbligo morale, missione o vocazione – per sottolineare il dovere etico di rispondere alle conseguenze del mancato progresso dei paesi del Sud del mondo, il concetto di responsabilità venne utilizzato dalla CE per spiegare il ripensamento sulla propria strategia di sviluppo così come la sua attenzione ai beneficiari.

Il termine era emerso a livello europeo già alla fine degli anni Sessanta. Nel 1969, al momento della firma della seconda Convenzione di Yaoundé, era stato il già menzionato presidente della Commissione europea

¹⁹⁷ Sul nesso tra aiuti per lo sviluppo e pratica dei diritti umani è interessante quanto approfondito da Daniel Maul nel suo studio sull'ILO: tra 1945 e 1960, e quindi ben prima dell'inizio degli anni Settanta, l'ILO aveva già affermato come il target dell'assistenza economica dovesse essere la realizzazione dei diritti umani. Cfr. D. Maul, *Human Rights, Development, and Decolonization. The International Labour Organization, 1940-1970*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 185-191.

Jean Rey a specificare come le nazioni europee sentissero di avere alcune «special responsibilities towards the African and Malgasy peoples»¹⁹⁸.

Fu però a partire dal 1970, a vent'anni dalla *Dichiarazione* di Schuman che aveva evidenziato l'imprescindibilità dell'impegno europeo per il progresso dei paesi del cosiddetto Terzo mondo, che il tema venne associato con crescente frequenza al discorso sugli aiuti per lo sviluppo e indicato come una delle ragioni che dovesse spingere la CE ad agire in tal senso.

Dopo aver sottolineato per ben due volte come le nazioni europee sentissero di avere una particolare «vocation» a praticare una politica in favore dei paesi in via di sviluppo¹⁹⁹, il parlamentare francese Triboulet – parlando durante una riunione con l'APCOE in rappresentanza della Commissione politica del PE per cui aveva redatto un rapporto – mise in luce come quella di aiutare i paesi in via di sviluppo fosse una necessità dell'Europa e ribadì che i Sei avessero in tal senso delle «prior obligations»²⁰⁰. Alle sue parole fecero eco quelle del parlamentare tedesco Franz Amrehn. Sebbene Amrehn sedesse nell'APCOE e non nel PE, egli si pronunciò proprio per commentare gli aiuti allo sviluppo così come concepiti, elaborati e inviati dalla CE. Amrehn si esprime in un lungo discorso in cui il tema della responsabilità dell'Europa nel concedere assistenza ai paesi in via di sviluppo venne più volte ribadito. Sottolineando innanzitutto che «development aid must be given», Amrehn aggiunse infatti:

It is not simply a moral imperative, it is a political imperative of social responsibility in the world and for the world [...]. [...] we shall be made responsible, and not simply feel ourselves to be responsible, but will be

¹⁹⁸ AEI, 12877, *Address by M. Jean Rey*, cit. Questo tema era emerso a livello internazionale già alla fine degli anni Sessanta. Nell'*Atto finale* della conferenza di Teheran sui diritti umani del 1968, ad esempio, si era specificato come fosse necessario per «all members of the international community to assume their full responsibility in the field of economic and social development and to take immediate effective action with a view to establishing economic and social justice». Cfr. Nazioni Unite, *Final Act of the International Conference on Human Rights*, cit., p. 14.

¹⁹⁹ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Document de travail fait au nom de la Commission politique [...]. Rédacteur: M. Triboulet*, cit.

²⁰⁰ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Official Report of the Debate*, cit.

made responsible by the countries of the third world for improving living standards even in those areas where the Community as so far not been involved. [...] there must also be structural and organisational changes if we here in Europe admit responsibility for development policy as a whole, responsibility for all continents, inasmuch as we are already responsible as a community and will have even greater responsibility in the future [...]. In this sense we shall inevitably have to move on from a regional responsibility to a global one²⁰¹.

Come si può notare, l'intero ragionamento aveva come scopo quello di enfatizzare sia la responsabilità sia il ruolo globale che la CE avrebbe dovuto assumere: e questo non solo per andare incontro alle esigenze dei paesi del Sud del mondo, ma anche per determinare il proprio peso politico sulla scena internazionale. A tale proposito, non deve stupire che a pronunciare simili parole fosse un parlamentare che formalmente non apparteneva alle istituzioni comunitarie. Amrehn proveniva infatti dalla Germania, paese in cui negli stessi anni la cooperazione allo sviluppo veniva organizzata attraverso un programma politico nuovo, come ricorda Lorenzini²⁰², e che più delle altre nazioni comunitarie stava spendendosi per concedere aiuti allo sviluppo a tutti i paesi del cosiddetto Terzo mondo e non solo a quelli associati alla CE. Allo stesso modo non deve sorprendere che, nell'aprile del 1971, il nuovo presidente della Commissione, Franco Maria Malfatti, pronunciasse proprio davanti alla Federazione delle industrie tedesche un discorso intitolato *Le crescenti responsabilità della Comunità nel mondo*. In quella occasione egli evidenziò come l'azione politica della CE nei confronti di tutti i paesi in via di sviluppo corrispondesse al bisogno «to shoulder our responsibilities on the world plane with more and more consistency»²⁰³ e ribadì come su quella base la CE ritenesse di poter ottenere

²⁰¹ *Ibidem*, pp. 21-22.

²⁰² S. Lorenzini, *Ostpolitik e aiuti allo sviluppo. Continuità e discontinuità nella Entwicklungspolitik della Repubblica federale tedesca*, in D. Caviglia, A. Varsori (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo*, cit., pp. 180-182.

²⁰³ AEI, 13760, *The Community's Growing Responsibilities in the World. Address by President [of Commission] Malfatti, to the Federation of German Industries. Hanover, 29 April 1971*, pp. 7-8.

un ruolo all'interno dello scenario internazionale. Parole simili vennero poi utilizzate nel giugno di quell'anno, quando Malfatti commentò l'avvio delle preferenze generalizzate (un regime di scambi doganali attuato dai paesi della CE nei confronti dei paesi in via di sviluppo) asserendo che «la Communauté doit désormais être de plus en plus consciente de ses propres responsabilités» nei confronti di tutto il cosiddetto Terzo mondo²⁰⁴.

Nonostante queste aperture mondialistiche, il concetto di responsabilità continuò però a essere utilizzato anche in riferimento agli aiuti da destinare ai paesi con cui la CE aveva già stabilito dei legami di cooperazione. Nell'ottobre del 1971, durante una riunione della Commissione parlamentare per le relazioni con i paesi africani e malgascio associati, il PE mise in luce come la CE fosse «moralement obligée [...] les intérêts des pays associés»²⁰⁵, introducendo così un riferimento esplicito alla necessità etica di adoperarsi per i paesi SAMA. Lo stesso venne ribadito anche dallo stesso Malfatti nel dicembre di quell'anno durante una visita ufficiale in Somalia, paese legato alla CE attraverso la Convenzione di Yaoundé. Nel discorso con cui si presentò all'Università di Mogadiscio, Malfatti sottolineò come i doveri globali della CE non potessero far venire meno quelli regionali:

La crescente forza di attrazione della Comunità impone [...] di mettere a punto una strategia globale nei confronti dei paesi meno favoriti. Non possiamo sottrarci all'imperativo di definire una politica coerente e articolata, grazie a cui le nostre obbligazioni d'ordine mondiale possano combinarsi con le nostre particolari responsabilità di ordine regionale²⁰⁶.

²⁰⁴ AEI, 13779, *Declaration de M. Franco Maria Malfatti, Président de la Commission des communautés européennes, à l'occasion de la mise en vigueur des préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement*, 21 giugno 1971.

²⁰⁵ HAEU, PE0 19870, *Procès-verbal. Echange de vues avec la Commission sur le mémorandum de la Commission au Conseil concernant une politique communautaire de coopération au développement*, 4 ottobre 1971.

²⁰⁶ HAEU, FMM 11, *Discorso pronunciato da Franco Maria Malfatti all'Università di Mogadiscio*, 6 dicembre 1971.

Il concetto di responsabilità era stato ripreso e ampliato anche nel *Memorandum* del 1971, in cui più volte era stato tenuto in bilico tra sfera regionale e «growing personality»²⁰⁷ della CE sulla scena internazionale. Su questo si erano espressi, peraltro, anche il Comitato economico e sociale della CE, soddisfatto per l'iniziativa della Commissione di «renforcer et restructurer les responsabilites de la Communauté»²⁰⁸, così come il Parlamento europeo²⁰⁹.

Di responsabilità si parlò infine durante il *summit* di Parigi del 1972. In quel contesto, ancora una volta, il concetto di responsabilità venne utilizzato per spiegare per quale motivo la CE dovesse impegnarsi per rivedere la propria politica di sviluppo a favore di un numero sempre crescente di paesi economicamente arretrati, pur non dimenticando «the concerns of those countries towards which, through geography, history and the commitments entered into by the Community, it has specific responsibilities»²¹⁰. Come dichiarato nel documento finale:

[...] now that the tasks of the Community are growing, and fresh responsibilities are being laid upon it, the time has come for Europe to recognize clearly the unity of its interests, the extent of its capacities and the magnitude of its duties²¹¹.

La responsabilità rappresentava dunque il tratto caratterizzante della riflessione della CE sulla propria politica di sviluppo. Va peraltro specificato che quella spiegazione non venne avanzata solo nelle dichiarazioni ufficiali della CE. Furono anche vari giornali europei dell'epoca, attraverso interviste e approfondimenti, a dare risonanza a quel discorso. Nell'articolo *Un'Africa*

²⁰⁷ AEI, 35609, cit., p. 18.

²⁰⁸ AEI, 6055, *Report of the Section for Overseas Development on the memorandum of the Commission on a Community policy for cooperation and development. CES 316/72 final, 12 September 1972*, p. 1.

²⁰⁹ HAEU, PE0 1476, *Politique communautaire de coopération au développement (Rapporteur: Henk Vredeling)*, 26 luglio 1972.

²¹⁰ CVCE, *Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972)*, https://www.cvce.eu/en/obj/statement_from_the_paris_summit_19_to_21_october_1972-en-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html, p. 2.

²¹¹ *Ibidem*, p. 1.

“da rivedere” per la CEE a dieci de *Il Sole 24 ore* del 22 aprile 1972, il sottosegretario di stato italiano agli Affari esteri, Mario Pedini, ricordò quanto l'impostazione del «problema del Terzo mondo» fosse soprattutto politica, e non solo riconducibile al pur importante aspetto dello sviluppo economico²¹². Nel medesimo giornale il giorno successivo un altro articolo titolava *È legato anche alla CEE il futuro dell'Africa*, e sottolineava ancora una volta il ruolo di responsabilità che la CE doveva avere²¹³. Ancor più degno di nota, tuttavia, l'articolo comparso sul quotidiano belga *Le soir* il 3 dicembre 1972 con il titolo *Seul l'Europe offre au Tiers Monde une coopération sans dépendance*. Muovendo da una considerazione più generale sulla scarsità di strumenti di cui la CE potesse servirsi per elaborare una politica di sviluppo efficace, il pezzo dava prova di come quello della responsabilità fosse ormai un tema diventato di uso comune con riferimento alla cooperazione allo sviluppo della CE:

La Communauté exerce un pouvoir d'attraction extraordinaire sur les pays en voie de développement, qui la considèrent comme seule vraiment à même de leur apporter une coopération sans relations de dépendance: c'est là sa grande responsabilité dans le monde²¹⁴.

Alla domanda sul perché la CE dovesse aiutare si levava quindi da più parti una costante risposta: è sua responsabilità farlo. L'argomento della responsabilità era quindi presentato da parte delle istituzioni comunitarie come il vero motore che doveva spingere la CE ad agire per lo sviluppo – e questo ancor più del progresso economico dei paesi beneficiari di aiuti.

Cosa suggerisce quindi l'utilizzo di questo tema? E quali sono le sue implicazioni?

In primo luogo va messo in luce come, secondo Bethany Barratt, per l'intera durata degli anni Settanta gli obblighi morali costituirono a livello

²¹² HAEC, BAC 154/1980 n. 944, *Il Sole 24 Ore*, *Un'Africa “da rivedere” per la CEE a dieci*, 22 aprile 1972, p. 10.

²¹³ HAEC, BAC 154/1980 n. 944, *Il Sole 24 Ore*, *È legato alla CEE il futuro dell'Africa*, 23 aprile 1972, p. 15.

²¹⁴ HAEC, BAC 154/1980 n. 944, *Le Soir*, *Seul l'Europe offre au Tiers Mond une coopération sans dépendance*, 3 dicembre 1972, p. 3.

internazionale una delle fondamenta degli aiuti per lo sviluppo²¹⁵. Effettivamente nello stesso periodo anche negli Stati Uniti si stava parlando degli aiuti destinati all’Africa come di una «moral necessity»²¹⁶. L’uso di questa spiegazione da parte della CE risultava quindi in linea con quanto messo in pratica da altri paesi industrializzati che ricoprivano una posizione importante sullo scenario globale, e che intendevano spiegare il loro coinvolgimento per i paesi in via di sviluppo come necessario e imprescindibile.

In secondo luogo è importante sottolineare come il soggetto della responsabilità della CE fosse la CE stessa. Il discorso sullo sviluppo aveva sì come oggetto d’attenzione i paesi del cosiddetto Terzo mondo, ma era basato essenzialmente sul ruolo d’agente della CE ed era a questo aspetto che le istituzioni comunitarie facevano costante riferimento. L’aggettivo *responsabile* diceva qualcosa sulla politica e sulla presenza della CE, mentre non asseriva nulla di preciso sui destinatari degli aiuti. A tale proposito, è opportuno sottolineare che i beneficiari raramente venivano menzionati nella loro diversità e specificità. Un’eccezione a tale proposito fu quanto sostenuto dalla Commissione europea durante una riunione della Commissione parlamentare per le relazioni con i paesi africani e malgascio associati del 6 ottobre 1972: la CE – così asseriva il rappresentante della Commissione europea – avrebbe dovuto organizzare i paesi del cosiddetto Terzo mondo in «sei blocchi naturali» sotto il «profilo geografico, economico e umano»²¹⁷. Nella maggior parte delle occasioni, però, la CE considerava le nazioni in via di sviluppo come un gruppo unico, omogeneo nelle richieste e nelle difficoltà. Questo atteggiamento, basato sull’affermazione dell’imprescindibilità del proprio impegno e sulla scarsa considerazione dei beneficiari, sembra peraltro indicare come la CE stesse agendo su base neocoloniale. Questa ipotesi risulta

²¹⁵ B. Barratt, *Human Rights and Foreign Aid: For Love or Money?*, Abingdon, Routledge, 2009, pp. 18-19.

²¹⁶ HAEU, BAC 25/1980 n. 1623, *Bordereau d’envoi: White House Press Release 21 April 1971*, 23 aprile 1971.

²¹⁷ HAEU, PE0 20138, *Procès-verbal. Echange de vues sur la politique de la CEE à l’égard du tiers-monde*, 6 ottobre 1972.

in linea con quella proposta da Grilli, secondo il quale il legame coloniale non fu tanto una conseguenza dell'aiuto europeo ai paesi in via di sviluppo, quanto proprio una delle sue cause²¹⁸. Di simile avviso anche Elena Calandri, per la quale fu «il tronco del colonialismo [che] generò il ramo su cui germogliò la fogliolina degli aiuti»²¹⁹. L'uso di termini che evocavano gli specifici obblighi della CE lasciava intendere come essa sentisse di avere ancora un ruolo nel controllo di determinati territori. Il concetto di responsabilità serviva quindi a evidenziare come «une Europe se bornant aux limites géographiques européennes n'a jamais existé»²²⁰ e introduceva però una contraddizione: aiutare i paesi di recente indipendenza attraverso un linguaggio che sminuiva di fatto la loro libertà. Questo può inoltre suggerire come alcuni diritti umani, come quello alla autodeterminazione, non venissero nemmeno considerati – nonostante i paesi con un trascorso coloniale avessero iniziato già negli anni Sessanta, come spiega Jensen, a rivendicarli²²¹.

In terzo luogo bisogna evidenziare come il tema della responsabilità avesse in più occasioni portato con sé una riflessione sul peso politico della CE a livello internazionale. Attraverso l'invio di aiuti, la CE auspicava di ottenere una posizione di protagonismo sulla scena globale – che era divisa negli stessi anni tra le superpotenze statunitense e sovietica che avevano a loro volta visto negli aiuti per lo sviluppo uno strumento di confronto.

In conclusione si può quindi indicare che, se è vero che la questione dello sviluppo venne inserita nella progettazione politica della CE e ottenne grande risalto tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, non è altrettanto possibile sostenere che il benessere economico dei beneficiari fosse l'unica finalità che guidava l'azione della CE per lo sviluppo. Vi fu la volontà di portare avanti un ripensamento sulla strategia per gli aiuti e di allargare la platea di beneficiari – ma i temi a cui tale ripensamento venne

²¹⁸ E. Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, cit., p. 127.

²¹⁹ E. Calandri, *Prima della globalizzazione. L'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la Guerra fredda, 1955-1995*, Padova, Cedam, 2013, p. 3.

²²⁰ HAEU, PE0 5149, *Dix-septième réunion du 17 septembre 1970: Document de travail fait au nom de la Commission politique [...]*. Rédacteur: M. Triboulet, cit.

²²¹ S. L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights*, cit.

associato lasciarono intendere come non vi fosse l'intenzione di rompere nettamente con le scelte del passato.

Di conseguenza, se l'interesse che aveva caratterizzato l'azione della CE per lo sviluppo alla fine degli anni Sessanta poteva essere interpretato come impegno, per quanto implicito e non intenzionale, per il diritto allo sviluppo dei beneficiari, l'utilizzo del tema della responsabilità all'inizio degli anni Settanta impedisce di ritenere che la promozione dello sviluppo fosse stata messa in atto unicamente per garantire l'avanzamento dei paesi destinatari di aiuti; e quindi non è possibile parlare, neanche implicitamente, di un impegno per i diritti umani.

Tra il 1968 e il 1972, il vero scopo della strategia di sviluppo comunitaria non fu quello di aiutare con più mezzi un numero maggiore di paesi, come la causa mondialistica aveva accennato, né quello di promuovere i diritti collettivi dei paesi beneficiari e il diritto allo sviluppo in particolare. La CE stava cominciando a costruire un profilo specifico da presentare agli altri attori internazionali: e fu a questo che lavorò con ancor maggiore costanza nel periodo immediatamente successivo, sia attraverso la questione dello sviluppo che attraverso quella dei diritti umani.

PARTE II. 1973-1975.
DIRITTI UMANI E SVILUPPO
COME RETTE PARALLELE

CAPITOLO 3. 1973-1975. Tra Helsinki e Lomé

3.1. Un'identità europea per un ruolo internazionale

Dopo gli accenni alla questione nei primi anni Settanta, fu nel 1973 che la CE decise di definire con precisione i contorni della propria immagine e del proprio ruolo sulla scena internazionale. Per farlo, si dedicò innanzitutto a precisare quali fossero le caratteristiche alla base della propria identità.

Tra il 14 e il 15 dicembre 1973 i capi di stato e di governo dei nove paesi membri della CE si riunirono a Copenaghen, dove approvarono una *Dichiarazione sull'identità europea*. Con quel documento i Nove stabilirono quali fossero i tratti peculiari della progettazione politica della CE e stabilirono in particolare quale dovesse essere il profilo della sua azione esterna²²². Lo scopo della *Dichiarazione*, che pur parlando di identità non

²²² Per una contestualizzazione del documento e un approfondimento sull'emergere del concetto d'identità a livello politico europeo, cfr. G. Kreis, *L'émergence de la notion d'"identité" dans la politique de la Communauté européenne. Quelques réflexions autour de*

conteneva alcun accenno alla sfera di coesione interna tra gli stati membri²²³, era infatti quello di consentire ai Nove «to achieve a better definition of their relations with other countries and of their responsibilities and the place which they occupy in world affairs»²²⁴.

Nelle tre sezioni in cui il testo fu articolato, su suggerimento del Parlamento e della Commissione²²⁵, si fece ampio riferimento al posizionamento globale della CE, alle sue relazioni esterne e alla sua autonomia di fronte agli altri attori internazionali.

Più nel dettaglio, la prima sezione del documento, intitolata *L'unità dei nove paesi membri della Comunità*, si concentrava sullo stato di salute dell'unificazione europea e rifletteva su quali fossero i valori comuni tra le nazioni della CE, pur ricordando la varietà di culture che sottendeva quella formazione. Tra gli elementi su cui la CE sosteneva di essere fondata si potevano individuare sia la democrazia che il rispetto dei diritti umani: «they [i.e. gli stati membri] are determined to defend the principles of representative democracy, of the rule of law or social justice [...] and of respect for human rights»²²⁶. Questo accenno faceva seguito a quanto già asserito a livello comunitario nei primi anni Settanta, e ribadiva la funzione strategica che certi principi giocavano nella formulazione politica della CE. Era su quelle fondamenta, dai contorni più o meno definiti, che i Nove auspicavano di

la Déclaration du sommet de Copenhague de 1973, in *Relations internationales*, Vol. 4, No. 140 (2009), pp. 53-72. Sugli aspetti di lungo periodo, sia storici che filosofici, relativi al concetto di identità, si veda invece P. Rossi, *L'identità dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2007.

²²³ Come sottolinea Léonce Bekemans, si sarebbe parlato di coesione interna in riferimento all'identità europea solo negli anni successivi e solo in riferimento alla costruzione di una comunità di cittadini. Cfr. L. Bekemans, *Identity and Identity-Building in Europe: A Citizenship Perspective*, in B. Bognár, Z. Almási (a cura di), *Transfigurations of the European Identity*, Newcastle Upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2014, pp. 34-35.

²²⁴ AEI, 57092, *The Copenhagen Summit Conference: Declaration on Europe's Identity*, Dicembre 1973, pp. 118-122.

²²⁵ Su questo si vedano i lavori preparatori per il summit: AEI, 57093, *Preparation for the Summit Conference*, Settembre 1973, pp. 25-27; HAEU, CM2/1973-128, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la Conférence (doc 259/73)*, in *Documents concernant la conférence des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la Communauté européenne, Copenhague, 14 et 15.12.1973*, senza data.

²²⁶ AEI, 57092, cit.

costruire, come già era stato accennato nell'incontro di Parigi dell'anno precedente²²⁷, una comunità ancor più unita – e aperta al tempo stesso ad altre nazioni del continente che condividessero con essa la medesima visione del futuro. Come mette in luce Lorenzo Ferrari, però, il contenuto della *Dichiarazione* di Copenaghen a questo proposito non risultò essere altro che un mero catalogo di intenzioni senza alcunché di originale²²⁸. Il riferimento ai diritti umani non venne minuziosamente illustrato né comparve in alcuna altra sezione del documento.

Nella seconda sezione del documento, intitolata *L'identità europea in relazione al mondo* ed elaborata intorno a tredici articoli, i Nove indicavano con maggiore precisione la connessione tra identità europea e azione esterna della CE. Tale sezione metteva innanzitutto in luce come fosse imprescindibile che i Nove si dimostrassero capaci di parlare con una sola voce nel contesto internazionale, pena il rischio per la CE di non riuscire né a ottenere «its proper role in the world»²²⁹ né a edificare una vera e propria Unione europea – questione a cui sarebbe stata poi succintamente dedicata la terza sezione del documento.

Secondo i Nove, solo esprimendosi attraverso posizioni comuni all'interno della scena globale sarebbe stato possibile distinguersi rispetto agli altri attori e affermare al contempo la propria autonomia. Come spiega Elena Calandri, fu in effetti proprio a Copenaghen che i Nove si dimostrarono determinati a non prendere decisioni solitarie senza previa consultazione dei *partners*²³⁰, come peraltro sancito anche nell'Articolo 1 del comunicato che

²²⁷ Come si poteva leggere al punto 16 del *Comunicato finale* successivo all'incontro nella capitale dei Paesi Bassi: «The Heads of State or Government, having set themselves the major objective of transforming, before the end of the present decade and with the fullest respect for the Treaties already signed, the whole complex of the relations of Member States into a European Union, request the Institutions of the Community to draw up a report on this subject [...]» CVCE, *Final Communiqué of the Hague Summit*, cit.

²²⁸ L. Ferrari, *Sometimes Speaking with a Single Voice*, cit., p. 75.

²²⁹ AEI, 57092, cit.

²³⁰ E. Calandri, *Il ruolo esterno dell'Unione europea in prospettiva storica*, in S. Lucarelli (a cura di), *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios Editore, 2003, pp. 299-317.

seguì la conclusione dell'incontro: «The nine countries affirm their common will that Europe should speak with one voice in important world affairs»²³¹.

Oltre a questo, la seconda sezione indicava con quali attori e secondo quale profilo la CE avrebbe dovuto organizzare le proprie relazioni esterne. Dopo aver richiamato lo stretto legame della CE con le Nazioni Unite e con il COE, il documento delineava il rapporto con i paesi del cosiddetto Terzo mondo: non mancava infatti un riferimento ai paesi del Mediterraneo, dell'Africa e del Medio-Oriente, così come a quelli dell'Asia e dell'America latina. Si ribadiva l'importanza che i legami di associazione costituivano per i Nove e si puntualizzava al contempo come la politica di sviluppo della CE avrebbe dovuto essere allargata «on a worldwide scale» così come previsto dalla strategia mondialistica che era andata rafforzandosi tra 1970 e 1972. A tale proposito i Nove sottolinearono come non potesse esserci «real peace if the developed countries do not pay more heed to the less favoured nations» e si dissero «conscious of their responsibilities and particular obligations»²³². Dopo essere già stato inserito nell'apertura del documento, il concetto di responsabilità faceva ancora una volta la sua comparsa, caricando ulteriormente il testo di una connotazione di tipo morale.

I paesi in via di sviluppo, comunque, non risultavano essere gli unici con cui la CE intendeva dialogare: la seconda sezione riportava infatti alcuni punti relativi al rapporto instaurato con la Cina; con l'Est Europa e l'Unione Sovietica; con il Giappone e il Canada; e, soprattutto, con gli Stati Uniti. Proprio la relazione con gli Stati Uniti aveva costituito, peraltro, uno dei motivi che avevano spinto la CE a stilare il documento in questione.

Il 23 aprile 1973 Henry Kissinger, il consigliere nazionale per la sicurezza del presidente degli Stati Uniti Richard Nixon, aveva pronunciato di fronte all'Associated Press statunitense un discorso in cui aveva asserito che il 1973 sarebbe stato l'*Anno dell'Europa*: un anno in cui rivitalizzare le relazioni atlantiche, poiché la scena globale stava andando rapidamente modificandosi e in particolare «the era that was shaped by decisions of a

²³¹ AEI, 57092, cit., p. 9.

²³² Ivi.

generation ago [...] [was] ending»²³³. Risultava opportuno, a suo avviso, redigere una nuova *Carta atlantica*²³⁴ per individuare forme di cooperazione tra Stati Uniti e nazioni europee che andassero oltre la difesa e che riguardassero anche ambiti quali l'economia e la politica²³⁵.

Tra i vari punti trattati nel suo lungo pronunciamento, Kissinger aveva messo in luce tre questioni che non avevano trovato accoglimento favorevole da parte della CE. In primo luogo, egli aveva sottolineato come l'Europa non stesse contribuendo equamente allo sforzo per la difesa comune²³⁶ e stesse così mettendo a rischio la tenuta stessa dell'Alleanza atlantica. Addentrandosi in secondo luogo nelle questioni economiche, Kissinger aveva evidenziato come l'Europa potesse farsi carico solo di interessi regionali, mentre spettava agli Stati Uniti agire come attore internazionale: «in economic relations, the European Community has increasingly stressed its regional personality; the United States, at the same time, must act as part of and be responsible for a wider international trade and monetary system». Questo, peraltro, veniva

²³³ New York Times, *Text of Kissinger's Speech at A.P. Meeting Here on U.S. Relations With Europe*, 24 aprile 1973, <https://www.nytimes.com/1973/04/24/archives/text-of-kissingers-speech-at-ap-meeting-here-on-u-s-relations-with.html>

²³⁴ Documento che era stato redatto congiuntamente dal primo ministro britannico Winston Churchill e dal presidente statunitense Franklin D. Roosevelt nell'agosto 1941 e che delineava quelli che avrebbero dovuto essere i principi dell'ordine mondiale per una pacifica convivenza tra le nazioni.

²³⁵ Sulle ragioni che portarono alla decisione di pronunciare quel discorso si sono espressi diversi studi. Alcuni ricercano le origini del discorso dal punto di vista statunitense: cfr. ad esempio P. Winand, *Loaded Words and Disputed Meanings: The Year of Europe Speech and its Genesis from an American Perspective*, in J. Van Der Harst (a cura di), *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 297-316. Secondo altre ricerche era stato invece il presidente francese Georges Pompidou a portare avanti quell'idea, sostenuto dalle élites del suo paese: cfr. su questo S. Pietrantonio, *The Year that Never Was: 1973 and the crisis between the United States and the European Community*, in *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 8, No. 2 (Giu. 2010), pp. 158-177; A. É. Gfeller, *Imagining European Identity: French Élités and the American Challenge in the Pompidou-Nixon Era*, in *Contemporary European History*, Vol. 19, No. 2 (Mag. 2010), pp. 133-149; A. É. Gfeller, *Building a European Identity: France, the United States, and the Oil Shock, 1973-1974*, New York, Berghahn Books, 2012. Secondo altri ancora la proposta era venuta dagli Inglesi, cfr. M. C. Beers, *European Unity and the Transatlantic Gulf in 1973*, in G. Scott-Smith, V. Aubourg (a cura di), *Atlantic, Euratlantic, or Europe-America?*, Parigi, Soleb, 2011, p. 492.

²³⁶ «Europe is not carrying its fair share of the burden of the common defense.», New York Times, *Text of Kissinger's Speech*, cit.

ribadito anche in riferimento ai rapporti diplomatici, per cui si affermava che «the U.S. has global interests and responsibilities [...], our European allies have regional interests»²³⁷, e rientrava in un atteggiamento più generale che considerava imprescindibile l'iniziativa statunitense nei confronti dell'Europa e del resto del mondo. Atteggiamento che, stando a quanto evidenziato da Di Nolfo, aveva avuto avvio tra 1898 e 1905 e aveva però conosciuto una cospicua accelerazione proprio negli anni della Guerra fredda²³⁸. In terzo e ultimo luogo, Kissinger non aveva mancato di mettere a segno la stoccata più dolorosa per la CE sostenendo come l'unificazione europea non fosse un fine, bensì un mezzo per il mantenimento di una proficua cooperazione atlantica: «for us European unity is what it has always been – not an end in itself but a means to the strengthening of the West: we shall continue to support European unity as a component of a larger Atlantic partnership»²³⁹. Come evidenziato da Franz Schurmann²⁴⁰ e più recentemente da Silvia Pietrantonio²⁴¹, scopo di Kissinger era quello di inserire le relazioni transatlantiche in un contesto politico-diplomatico che fosse favorevole per la tenuta della *détente* tra Stati Uniti e Unione Sovietica: vi era bisogno che l'Occidente si costituisse come un insieme di alleati disciplinati, oltre che fedeli, a sostegno della potenza statunitense.

I rapporti tra CE e Stati Uniti, in effetti, non erano mai stati così tesi e difficili come in quel periodo²⁴², tanto che Mark Gilbert parla di un vero e proprio divorzio tra i due attori²⁴³. Le continue operazioni militari degli Stati

²³⁷ Ivi.

²³⁸ E. Di Nolfo, *Europa e Stati Uniti tra 1945 e 1989*, in A. Giovagnoli, L. Tosi (a cura di), *Un ponte sull'Atlantico. L'alleanza occidentale, 1949-1999*, Milano, Guerini e Associati, 2003, pp. 49-61.

²³⁹ New York Times, *Text of Kissinger's Speech*, cit.

²⁴⁰ F. Schurmann, *The Foreign Politics of Richard Nixon. The Grand Design*, Berkeley, Institute of International Studies, 1987, p. 316.

²⁴¹ S. Pietrantonio, *The Year that Never Was*, cit.

²⁴² Daniel Möckli descrive l'*Anno dell'Europa* come un'iniziativa ambiziosa, che costituiva però un segnale d'allarme rispetto alla gravità dello stato di salute delle relazioni transatlantiche all'inizio degli anni Settanta. Cfr. D. Möckli, *European Foreign Policy During the Cold War*, cit., p. 143.

²⁴³ M. Gilbert, *Gli anni Settanta: un decennio di distensione e disattenzione nelle relazioni atlantiche*, in M. Del Pero, F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche: continuità e trasformazioni*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007, pp. 45-64.

Uniti in Vietnam, sostenute dall'interventismo dei presidenti John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson, avevano reso la CE sempre meno incline ad accettare la decantata superiorità morale degli Stati Uniti. Inoltre, la decisione di Nixon di cancellare nel 1971 gli accordi di Bretton Woods del 1944, eliminando così la conversione aurea del dollaro e dando il via alla libera fluttuazione delle monete, era stata percepita in Europa per quello che effettivamente rappresentava: una misura protezionistica nei confronti del vecchio continente, ormai divenuto per gli Stati Uniti un agguerrito concorrente commerciale. A questo si aggiunga infine quanto l'avvicinamento degli Stati Uniti all'Unione Sovietica, culminato con la firma degli *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT)²⁴⁴ nel 1972, fosse stato considerato dai Nove come segnale ulteriore della loro esclusione dai *corridors of power*.

Il ridimensionamento del ruolo della CE a opera di Kissinger non aveva fatto altro che irritare ancora di più le nazioni europee. La CE, infatti, aveva interpretato negativamente il discorso sull'*Anno dell'Europa*, leggendo in quelle parole la volontà statunitense di limitare il ruolo comunitario sulla scena globale.

La storiografia ha dato ampio spazio alle reazioni al discorso di Kissinger da parte di singole nazioni europee come Francia, Germania e Gran Bretagna, i cui *leaders* misero in atto strategie talvolta univoche e talvolta divergenti per rispondere alla presa di posizione del consigliere statunitense per la sicurezza nazionale²⁴⁵. In aggiunta a queste ricostruzioni è però doveroso indicare quale fu risposta proveniente dalle istituzioni comunitarie.

²⁴⁴ Si trattava di una serie di accordi che comportavano per le due superpotenze la riduzione dei rispettivi arsenali nucleari. A tale proposito si veda il recente M. J. Ambrose, *The Control Agenda: A History of the Strategic Arms Limitation Talks*, New York, Cornell University Press, 2018.

²⁴⁵ Su questo, ad esempio, cfr. D. Möckli, *Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe*, in M. Schultz, T. A. Schwartz (a cura di), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 195-220; C. Hiepel, *Kissinger's Year of Europe – A Challenge for the EC and the Franco-German Relationship*, in J. Van Der Harst (a cura di), *Beyond the Customs Union*, cit., pp. 277-296; T. Robb, *Henry Kissinger, Great Britain and "The Year of Europe": The "Tangled Skein"*, in *Contemporary British History*, Vol. 24, No. 3 (2010), pp. 297-318.

Appena due settimane dopo la diffusione delle parole di Kissinger, il commissario europeo per gli affari internazionali e vicepresidente della Commissione europea Christopher Soames si pronunciò in modo molto fermo nei confronti degli Stati Uniti durante un dibattito sulle relazioni transatlantiche organizzato all'interno del Parlamento europeo. Soames asserì l'importanza per la CE di agire come un *unicum*, e soprattutto di presentarsi agli altri paesi come una «single political force»²⁴⁶ con la propria identità al fine di ottenere una specifica posizione globale. «We cannot expect to be considered» egli affermò, «unless and until we are ready to act as one»²⁴⁷. In un'altra occasione, egli fece addirittura proprie le parole di Kissinger cambiandone il contesto a favore della CE: «the Year of Europe is not and cannot be an end in itself»²⁴⁸.

Tali pronunciamenti denotavano come la CE stesse iniziando a muoversi nella direzione che sarebbe poi emersa nell'incontro di Copenaghen. Per quanto la relazione con gli Stati Uniti venne inserita nella *Dichiarazione sull'identità europea*, nel medesimo documento non venne incluso alcun accenno all'Alleanza atlantica – a riprova di quanto il discorso di Kissinger fosse apparso agli occhi europei come un modo per frenare l'asserzione dell'identità e dell'autonomia della CE.

Per quanto Daniel Möckli ritenga che sia stato proprio il rapporto con gli Stati Uniti a rappresentare il vero «catalyst for European political unity»²⁴⁹ e a portare alla stesura della *Dichiarazione* nel dicembre 1973, furono anche altri i fattori che contribuirono alla formulazione di quel testo. È interessante a questo proposito la ricostruzione proposta da Ine Megens, secondo cui fu lo spirito di squadra venutosi a creare tra i diplomatici europei a far sì che si cercasse una risposta all'*Anno dell'Europa* su base multilaterale e non

²⁴⁶ HAEU, UWK/NS n. 46, *Speech by Sir Christopher Soames, Vice-President of the Commission of the European Communities in the Debate on US-European Relations*, 8 maggio 1973, p. 4.

²⁴⁷ Ivi.

²⁴⁸ HAEU, UWK/NS n. 46, *A Chat with the EEC's Sir Christopher Soames*, senza data, p. 7.

²⁴⁹ D. Möckli, *Asserting Europe's Distinct Identity*, cit., p. 196.

unicamente nazionale²⁵⁰. Senza dubbio, poi, l'avvio della CPE pochi anni prima aveva dato una base istituzionale solida alla volontà della CE di individuare uno spazio internazionale in cui agire politicamente. Infine, si può suggerire che la presenza sullo scenario globale di due superpotenze come Stati Uniti e Unione Sovietica avesse reso imperativo per la CE ricercare strumenti che le consentissero di distinguersi e di smarcarsi rispetto al bipolarismo. La CE aveva compreso che affermare i propri tratti distintivi le avrebbe permesso di emergere e di farsi notare all'interno di un sistema che, pur consolidato, non risultava essere del tutto stabile: vi era ad esempio in gioco la possibilità di estendere la propria influenza su aree, come i paesi in via di sviluppo, che ancora non avevano conosciuto né la dominazione statunitense né quella sovietica.

I fattori che portarono alla definizione dell'identità europea furono pertanto vari. Cosa si può dire però sull'impatto del documento? Quali furono le conseguenze della *Dichiarazione* e dell'incontro di Copenaghen?

Stando a quanto messo in evidenza da Möckli, l'incontro danese non rappresentò altro se non un episodio o, più correttamente, un'eccezione alla regola: se in quella occasione i Nove riuscirono a dimostrare coesione, questo non si sarebbe infatti ripetuto negli anni successivi²⁵¹. Anzi: già nel 1974 si sarebbe potuto assistere al collasso della comune posizione europea nei confronti degli Stati Uniti. Ricevuti da Kissinger tra l'11 e il 13 febbraio 1974, tutti i paesi membri della CE tranne la Francia finirono per dare sostegno alle proposte avanzate dall'allora segretario di stato statunitense e concordarono nel creare una cooperazione atlantica nell'ambito dell'energia venendo meno all'autonomia tanto anelata nel 1973²⁵².

²⁵⁰ I. Megens, *The December 1973 Declaration on European Identity as the Result of Team Spirit Among European Diplomats*, in J. Van Der Harst (a cura di), *Beyond the Customs Union*, cit., 317-340.

²⁵¹ D. Möckli, *European Foreign Policy During the Cold War*, cit., p. 355.

²⁵² Su questo, cfr. anche il resoconto della seduta tra il Parlamento europeo e il Congresso statunitense del 21 e 22 marzo 1974, durante la quale il parlamentare francese Francis Vals, cui era stata affidata la preparazione di un *report* sui maggiori eventi che avevano caratterizzato le relazioni transatlantiche dal momento dell'ultimo incontro tra le due assemblee, affermò che «Europe in the long term would not wish to remain dependent on the US, but [...] only in harmony with the US would Europe be able to find its identity,

Tuttavia, per quanto l'interpretazione di Möckli non possa essere trascurata, è doveroso suggerire tre ulteriori implicazioni del documento – che lasciano intendere quanto esso rappresentò un momento di svolta nella definizione dell'immagine e della presenza internazionale della CE.

Innanzitutto va sottolineato che, seppur indirettamente, l'incontro nella capitale danese contribuì alla formalizzazione del Consiglio europeo, l'istituzione che avrebbe poi consentito ai capi di stato e di governo dei paesi membri della CE di incontrarsi regolarmente in ambito comunitario e di prendere più agevolmente decisioni in merito all'azione esterna della CE. Per quanto i *leaders* europei avessero già iniziato da alcuni anni a riunirsi nel contesto della CPE, fu a Copenaghen che si affermò come i Nove fossero determinati a ritrovarsi con maggiore frequenza «whenever justified by the circumstances and when it appears necessary to provide a stimulus or to lay down further guidelines for the construction of united Europe [...] [and] whenever the international situation so requires»²⁵³. Grazie a tale sollecitazione, il Consiglio europeo avrebbe avuto formale avvio durante un *summit* che si tenne a Parigi tra 9 e 10 dicembre 1974. Da quel momento in poi, a lato delle riunioni a livello ministeriale, i governi avrebbero avuto l'opportunità di tracciare l'indirizzo politico e diplomatico della CE. Secondo Emmanuel Mourlon-Druol la creazione del Consiglio europeo rappresentò uno dei più significativi sviluppi nel processo d'integrazione europea²⁵⁴: l'incontro di Copenaghen costituì pertanto uno snodo di innegabile importanza anche per la coesione interna della CE – pur non avendo tale questione rappresentato uno dei temi trattati.

In secondo luogo, non bisogna dimenticare la ripercussione che la *Dichiarazione sull'identità europea* ebbe sull'affermazione di un'immagine

its independence and its appropriate role in international affairs.» Historical Archives of the European Parliament in Luxembourg (HAEP), PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19740321 0010, *Delegation from the European Parliament having met from 20-22 March 1974 in Florence with a Delegation from the United States Congress*, p. 1.

²⁵³ AEI, 57092, cit., p. 9.

²⁵⁴ E. Mourlon-Druol, *The Victory of the Intergovernmental Method? The Emergence of the European Council in the EEC's Institutional Set-up, 1974-1977*, in D. Preda, D. Pasquinucci (a cura di), *The Road Europe Travelled Along: The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2010, p. 28.

della CE sulla scena globale. Anche se nel documento del 1973 la CE non specificò esattamente cosa si intendesse per identità²⁵⁵, la riflessione su quel tema contribuì a disegnare contorni più precisi al profilo politico comunitario. Se dunque il testo approvato a Copenaghen venne inteso principalmente come mezzo per distinguersi dagli altri attori internazionali e per ribadire su quale piano costruire le proprie relazioni sulla scena globale, esso servì alla CE per affermare la propria esistenza in un periodo in cui, complice la *détente*, il confronto politico sembrava essersi spostato altrove.

Infine, si può dire che la riflessione compiuta dalla CE sulla propria identità le consentì di individuare alcuni tratti che si sarebbero rivelati importanti per la propria progettazione politica: il riconoscimento dei diritti umani come valore comune tra i paesi membri così come la relazione con i paesi in via di sviluppo.

Fu proprio a questi ultimi due aspetti che la CE si dedicò negli anni successivi all'incontro di Copenaghen, e fu anche grazie alla riflessione su di essi che la CE riuscì a presentarsi con una sua immagine specifica di fronte agli altri attori internazionali e ad affermare la sua autonomia politica e decisionale.

3.2. Guardando a Est: gli accordi di Helsinki

Al di fuori dei confini comunitari, il contesto principale in cui la CE dimostrò il proprio interesse per la questione dei diritti umani fu la CSCE, che si svolse tra il 1972 e il 1975 alla presenza di trentacinque paesi – tra cui gli stati membri della CE, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica – e che si concluse con la firma di un documento intitolato *Atto finale di Helsinki* (dal

²⁵⁵ Su questo cfr. P. Chassaing, *Identité et conscience européenne. L'émergence d'un débat inachevé. Le Sommet de Copenhague, 14-15 décembre 1973*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s*, cit., pp. 243-244.

nome della capitale finlandese in cui, oltre a Ginevra, si svolsero i negoziati)²⁵⁶.

Fortemente voluta dall'Unione Sovietica, che ne aveva proposto l'organizzazione già nel 1954 con l'obiettivo di risolvere alcuni problemi relativi alla stabilità del continente europeo rimasti insoluti dopo la fine della Seconda guerra mondiale²⁵⁷, la CSCE era stata accettata da parte occidentale solo nel 1969 – in occasione di una riunione che si era tenuta a Bruxelles nel dicembre di quell'anno tra i paesi facenti parte della North Atlantic Treaty Organization (NATO)²⁵⁸. La storiografia è pressoché concorde nell'attribuire alla condizione di *détente* tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica un ruolo determinante nell'avvio della CSCE²⁵⁹. La distensione delle relazioni tra i due poli, culminata con la visita di Nixon a Mosca nel maggio 1972 e la firma degli accordi SALT, aveva portato all'avvio di un processo sulla riduzione della forza militare, il *Mutual Balanced Force Reduction* (MBFR), che era stato salutato con grande entusiasmo da parte degli Stati Uniti²⁶⁰. Si può

²⁵⁶ Le fasi centrali della conferenza si tennero a Ginevra; l'apertura e la chiusura si svolsero invece a Helsinki. Va sottolineato che era stata la stessa Finlandia, in seguito a un incontro con l'Unione Sovietica, a proporre la propria capitale come luogo in cui svolgere la CSCE. Sul ruolo delle nazioni neutrali in Europa durante la Guerra fredda, tra cui appunto Finlandia e Svizzera, cfr. C. Nuenlist, *Expanding the East-West Dialogue beyond the Bloc Division. The Neutrals as Negotiators and Mediators, 1969-75*, in A. Wenger, V. Mastny, C. Nuenlist (a cura di), *Origins of the European Security System: the Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, Abingdon, Routledge, 2008, pp. 201-221.

²⁵⁷ L'Unione Sovietica mirava a ottenere il riconoscimento dei propri confini e dei propri territori, considerato che aveva occupato le Repubbliche baltiche durante la Seconda guerra mondiale, e intendeva vedere accettata la propria posizione di forza nell'Europa centrale e orientale. Essa puntava inoltre a creare un'alternativa sovietica all'alleanza atlantica: idea che si realizzò nel 1955 con l'approvazione del *Trattato di amicizia, cooperazione e mutua assistenza* con cui diede vita a una coalizione militare tra i paesi del blocco sovietico poi generalmente conosciuta come Patto di Varsavia.

²⁵⁸ NATO, *Declaration of the North Atlantic Council*, 4-5 dicembre 1969.

²⁵⁹ Cfr. O. A. Westad, *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, and Theory*, Abingdon, Routledge, 2000, p. 327; J. Fry, *The Helsinki Process. Negotiating Security and Cooperation in Europe*, Washington DC, National Defense University Press, 1993, pp. 3-22; W. Loth, *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950-1991*, Basingstoke, Palgrave, 2002.

²⁶⁰ Sul significato del processo MBFR per gli Stati Uniti e per il suo ruolo nel contesto della CSCE, si veda S. Kieninger, *Transformation or Status Quo. The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973*, in O. Bange, G. Niedhart (a cura di), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn, 2008, pp. 67-82.

inoltre affermare che sapere di poter trattare durante i negoziati MBFR le questioni relative alla sicurezza militare avesse reso meno indesiderabile agli occhi statunitensi la possibilità di partecipare alla CSCE: Kissinger infatti, pur rassegnato rispetto all'imprescindibilità dell'impegno statunitense a Helsinki²⁶¹, aveva più volte sottolineato come la sicurezza del continente europeo fosse un argomento troppo delicato per essere gestito all'interno di un così largo consesso e aveva auspicato che si potesse ragionare su quel tema in una sede diversa. Da parte sua, la CE aveva accettato di buon grado l'idea di partecipare alla CSCE. Vi era la volontà di ottenere il riconoscimento dell'esistenza comunitaria da parte dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti e di assumere un ruolo indipendente rispetto a quei due poli sulla scena internazionale²⁶². Al contempo si riteneva opportuno migliorare la condizione di sicurezza del continente europeo e attenuare la divisione del continente europeo in due blocchi distinti²⁶³.

Nel 1970, all'atto di creazione della CPE, la CE aveva pertanto stabilito che la CSCE avrebbe rappresentato, insieme alla gestione della situazione in Medio oriente, uno dei due banchi di prova per l'impostazione di un lavoro comune tra paesi europei. Si era quindi deciso di partecipare alla conferenza non come singoli paesi, ma come *unicum* istituzionale: il fine era ancora una volta quello di attuare una politica estera condivisa²⁶⁴. La CPE si

²⁶¹ Kissinger era consapevole del fatto che gli Stati Uniti non potessero non partecipare alla CSCE, come si può leggere in un *memorandum* che egli stesso inviò nel 1969 al presidente Nixon: «Although I do not believe that in and of itself this “appeal” does anything to advance the prospects of a European settlement, I believe we should not give it a negative response. Rather, we might use it in our effort to impress on the Soviets the need to talk concretely about the issues that exist between us. [...] I do not believe that we should make an issue of our attendance at such meetings. Anyone who is serious about making progress on European problems knows that we must be a party». Foreign Relations of the United States (FRUS), Vol. 39, No. 2, *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon. Washington, April 4, 1969. Subject: Soviet Initiative for a European Security Conference*. Al tempo stesso, però, Kissinger temeva da un lato che la CSCE risultasse vantaggiosa per la sola Unione Sovietica e dall'altro che il dialogo con il blocco comunista potesse causare dissapori all'interno del suo paese.

²⁶² HAEU, FMM 36, *Conférence sur la Sécurité et la Coopération européenne*, 11 Novembre 1970.

²⁶³ Ivi.

²⁶⁴ AEI, 58643, *Foreign Ministers Conference on Political Union*, 1971, pp. 15-17.

sarebbe dedicata a elaborare posizioni comuni attraverso il lavoro di una sottocommissione sulla CSCE e di un gruppo *ad hoc*. A formulare le domande per conto dei paesi membri durante la conferenza sarebbe stato di volta in volta il capo della delegazione del paese incaricato della presidenza del Consiglio, mentre la Commissione europea sarebbe stata coinvolta solo nel caso in cui fossero emerse questioni di sua competenza.

La CSCE si aprì nel novembre 1972 con una serie di incontri preparatori, conosciuti come *Multilateral preparatory talks* (MPT). Dopo lunghe trattative articolate in tre fasi successive agli MPT, si arrivò all'approvazione dell'*Atto finale di Helsinki*, che venne firmato il 1° agosto 1975 dai capi di stato e di governo dei trentacinque paesi partecipanti alla CSCE. Il documento risultava suddiviso in quattro sezioni, che richiama- vano le principali aree tematiche (o *baskets*) intorno alle quali la conferenza si era svolta²⁶⁵. La prima sezione, *Questioni relative alla sicurezza in Europa*, riportava un decalogo di principi che si riteneva fossero fondamentali per le relazioni tra stati. Tra questi, il settimo principio sanciva in particolare il rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali, incluse quelle di pensiero, coscienza, religione e credo²⁶⁶. La seconda sezione, *Cooperazione nell'ambito dell'economia, della scienza e della tecnologia, e dell'ambiente*, pur non raggiungendo secondo David Galbreath una profondità di dettaglio sufficiente²⁶⁷, indicava alcune linee guida per il futuro economico e commerciale dei paesi della CSCE. La terza sezione, *Cooperazione nell'ambito umanitario*, si concentrava sulla promozione della democrazia e dei diritti umani, dando vita a quella che sarebbe poi stata conosciuta come

²⁶⁵ Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act – Helsinki 1975*, <https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>

²⁶⁶ «The participating States will respect human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief, for all without distinction as to race, sex, language or religion. They will promote and encourage the effective exercise of civil, political, economic, social, cultural and other rights and freedoms all of which derive from the inherent dignity of the human person and are essential for his free and full development.» OSCE, *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act*, cit., p. 6.

²⁶⁷ D. J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Abingdon, Routledge, 2007, p. 36.

dimensione umana della CSCE. In particolare, questa parte del documento insisteva sui seguenti argomenti: i contatti fra le persone; la diffusione, l'accesso e lo scambio di informazioni; la cooperazione nell'ambito della cultura e dell'educazione. Ciascuna delle misure proposte aveva lo scopo di consolidare e aumentare i diritti dei cittadini all'interno dei paesi della CSCE. La quarta sezione, *Approfondimento dopo la conferenza*, stabiliva infine la necessità di programmare un lavoro di controllo da svolgere dopo l'incontro, così da rendere la CSCE un vero e proprio processo e non una singola occasione di confronto senza alcun seguito. Si decise di tenere il primo incontro con tale scopo a Belgrado nel 1977: vi avrebbero partecipato i delegati nominati dai ministeri degli affari esteri di ciascuno stato partecipante alla CSCE e, in quella occasione, si sarebbero stabilite le date degli incontri successivi.

Era stata soprattutto la CE a mobilitarsi per inserire i diritti umani nell'*Atto finale di Helsinki*. Già nel 1971 il presidente della Commissione europea Franco Maria Malfatti aveva sottolineato come la CSCE rappresentasse «une nouvelle et importante occasion de montrer que [...] [l'] Europe est au service [...] de la liberté des échanges [...] non seulement pour nous-mêmes, mais aussi pour les autres»²⁶⁸. Nel 1973 il Parlamento europeo si era espresso sul futuro politico della CE affermando quali fossero i *fundamental political values* sui quali gli stati membri avrebbero dovuto basare la loro attività politica sulla scena internazionale, ovvero: «democracy, freedom of opinion, free movement of people and of ideas and participation by their peoples through their freely elected representatives»²⁶⁹. Anche per questo durante gli MPT alcuni delegati belgi avevano precisamente

²⁶⁸ HAEU, EN 73, *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, 1972.

²⁶⁹ Questa presa di posizione era stata sostenuta anche dal Parlamento europeo che nel medesimo periodo si era espresso sul futuro politico della CE affermando quali fossero i valori politici fondamentali sui quali gli stati membri avrebbero dovuto basare la loro attività politica, ovvero: «democracy, freedom of opinion, free movement of people and of ideas and participation by their peoples through their freely elected representatives». Cfr. AEI, 1932, *Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on European political cooperation and unification. Document 12/73. 24 May 1973*, 1973.

menzionato l'idea di inserire i diritti umani tra i temi su cui confrontarsi durante la conferenza²⁷⁰.

Come spiega Luigi Vittorio Ferraris, un diplomatico italiano che prese parte alla conferenza, la reazione sovietica alla sollecitazione europea in merito ai diritti umani non si era fatta attendere: un ambasciatore sovietico aveva accusato la CE di aver oltrepassato i limiti dell'agenda che si era fino a quel momento delineata; un delegato polacco aveva sottolineato come tutte le attività nell'ambito umanitario dovessero rispettare la sovranità di ciascuno stato e non interferire con i rispettivi affari interni²⁷¹. In generale, la risposta della delegazione sovietica aveva tentato di sminuire l'importanza di quell'argomento nel contesto della CSCE. I sovietici si erano addirittura spinti a proporre una lista di principi alternativi a quelli avanzati dalla CE: dall'inviolabilità delle frontiere all'integrità territoriale, dalla sovranità all'indipendenza.

Anche gli Stati Uniti avevano cercato di convincere la CE a desistere. Kissinger, cui era stato suggerito dal Consiglio per la sicurezza nazionale «not [...] to do anything» rispetto alla questione dei diritti umani durante i negoziati²⁷², aveva tentato di mediare con la CE per far sì che non compromettesse il dialogo che il suo paese stava portando avanti con l'Unione Sovietica – considerato peraltro che negli stessi anni due *congressmen* neoconservatori, Henry Jackson e Charles Vanik, avevano proposto un emendamento agli accordi commerciali tra Stati Uniti e Unione Sovietica che comportava l'annullamento della concessione del titolo di *most-favored-nation* al paese comunista dal momento che questo intendeva imporre una tassa sull'istruzione ai cittadini che avessero desiderato emigrare²⁷³.

²⁷⁰ L. V. Ferraris, *Report on a Negotiation: Helsinki – Geneva – Helsinki 1972-1975*, Leiden, Sijthoff & Noordhoff International, 1979, pp. 14-18

²⁷¹ Ivi.

²⁷² FRUS, Vol. 39, No. 133, *Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)*. Washington, April 10, 1973. Subject: *Wrap Up of CSCE*.

²⁷³ Su questo, cfr. M. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori. Alle origini della politica estera americana*, Roma-Bari, Laterza, 2006

La CE, tuttavia, rifiutò di abbandonare la propria posizione sui diritti umani. I delegati europei affermarono con determinazione di non voler accettare un elenco di argomenti per il decalogo che non prevedesse il rispetto dei diritti umani²⁷⁴. Di fronte alla controproposta sovietica di subordinare tutte le questioni all'inviolabilità delle frontiere, la CE informò addirittura gli altri paesi partecipanti alla CSCE che non vi avrebbe più preso parte nel caso in cui i diritti umani e i contatti tra le persone fossero stati esclusi dalle questioni di cui discutere tra Ginevra e Helsinki²⁷⁵. Come sottolineato dalla storiografia, vi era anche la volontà di dare voce e sostegno alla propria opinione pubblica, che vedeva nei diritti umani uno strumento fondamentale per migliorare la situazione dei cittadini dell'Europa dell'Est. Secondo Aurélie Gfeller fu il Parlamento europeo l'istituzione comunitaria che più si impegnò in questa direzione: presentandosi come *champion of human rights* nel processo della CSCE e dando sostegno agli attivisti occidentali che si impegnavano per il rispetto dei diritti umani dei dissidenti sovietici²⁷⁶.

L'Unione Sovietica finì con l'accettare la posizione comunitaria; tuttavia, essa si impegnò strenuamente per indebolire il valore di quello che sarebbe divenuto il principio settimo del decalogo, tentando innanzitutto di limitare le libertà in esso elencate e creando con il principio sesto sulla non interferenza negli affari interni un contrappeso alla protezione internazionale dei diritti umani²⁷⁷. Il contrasto si giocava essenzialmente sul piano semantico: se per la CE l'Articolo 6 avrebbe dovuto impedire all'Unione Sovietica di intervenire militarmente nel resto d'Europa, per l'Unione Sovietica tale principio avrebbe garantito che i difensori dei diritti umani non si pronunciassero rispetto agli affari interni dei paesi partecipanti alla CSCE.

²⁷⁴ L. V. Ferraris, *Report on a Negotiation*, cit., p. 20.

²⁷⁵ D. C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 59.

²⁷⁶ A. É. Gfeller, *Champion of Human Rights: The European Parliament and the Helsinki Process*, in *Journal of Contemporary History*, Vol. 49, No. 2 (2014), p. 392.

²⁷⁷ Nell'Articolo 6 si poteva infatti leggere: «The participating States will refrain from any intervention, direct or indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State, regardless of their mutual relations». Cfr. OSCE, *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act*, cit., p. 6.

Nonostante tali sforzi, però, il paese comunista non riuscì a modificare il principio settimo né a impedire che la CE includesse nella terza area del documento una frase sull'obbligo morale di ciascun paese nei confronti dell'*Atto finale di Helsinki*.

Lo stesso avvenne nel caso degli Stati Uniti: nel 1975 Kissinger sembrò accettare il confronto sul tema dei diritti umani nel contesto della détente, come testimonia il discorso dal titolo *Fondazioni morali della politica estera* che il segretario di stato pronunciò il 15 luglio 1975:

Our immediate focus is on the international actions of the Soviet Union not because it is our only moral concern, but because it is the sphere of action that we can most directly and confidently affect. [...] Human rights are a legitimate international concern and have been so defined in international agreements for more than a generation. The United States will speak up for human rights in appropriate international forums and in exchanges with other governments²⁷⁸.

Inoltre Kissinger raccomandò al presidente Gerald Ford, subentrato a Nixon dopo le sue dimissioni, di sottolineare nel suo discorso di firma dell'*Atto finale di Helsinki* l'importanza che gli Stati Uniti attribuivano alle promesse espresse in quella dichiarazione e alle «humanitarian provisions»²⁷⁹ in essa contenute.

Per quanto non dotato di valore giuridico vincolante, l'atto redatto a Helsinki ebbe un alto significato politico. L'inclusione dei diritti umani lo rese uno strumento innovativo e originale, e lo distinse da qualsiasi altro testo che fino a quel momento avesse tentato di regolare le relazioni internazionali nel contesto della Guerra fredda. Il modello di società descritto nel documento traeva spunto dall'organizzazione degli stati occidentali

²⁷⁸ FRUS, Vol. 38, No. 59, *Address by Secretary of State Kissinger. Bloomington, Minnesota, July 15, 1975. Subject: The Moral Foundations of Foreign Policy.*

²⁷⁹ FRUS, Vol. 39, No. 323, *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford. Washington, undated. Subject: Conference on Security and Cooperation in Europe, Wednesday, July 30–Friday, August 1, 1975.*

democratici e si allontanava molto, quindi, da quella presente nei paesi del blocco sovietico²⁸⁰.

Anche per questo, l'*Atto finale* fornì ai dissidenti sovietici che si battevano contro il regime comunista un modello a cui aspirare così come uno strumento per criticare la politica totalitaria di quest'ultimo²⁸¹. Nello specifico, fu sulla base di quel testo e in previsione dell'incontro di monitoraggio del 1977 che prese il via un movimento transnazionale di attivisti per i diritti umani che, conosciuto con il nome di *Helsinki Network*, si mobilitò per esigere il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali in Unione Sovietica²⁸².

L'intervento della CE per i diritti umani durante la CSCE ebbe quindi effetti che andarono ben oltre i confini dei negoziati e che avrebbero avuto ripercussioni anche nelle relazioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica²⁸³.

²⁸⁰ Su questo si legga quanto specificato dal diplomatico italiano Ferraris in un saggio più recente rispetto al resoconto sui negoziati: L. V. Ferraris, *I diritti dell'uomo da Helsinki a Belgrado: profilo diplomatico-politico*, in E. Fanara (a cura di), *I diritti dell'uomo da Helsinki a Belgrado: risultati e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 97.

²⁸¹ Sugli effetti che l'*Atto finale di Helsinki* ebbe in Unione Sovietica, cfr. S. Savranskaya, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in O. Bange, G. Niedhart (a cura di), *Helsinki 1975*, cit., pp. 175-188.

²⁸² Sull'*Helsinki Network* la storiografia ha prodotto di recente una serie di studi che approfondiscono notevolmente il tema. Oltre a D. C. Thomas, *The Helsinki Effect*, cit., vanno senza dubbio ricordati i lavori di Sarah Snyder: S. B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, New York, Cambridge University Press, 2011; S. B. Snyder, *The Rise of the Helsinki Network. "A Sort of Lifeline" for Eastern Europe*, in P. Villaume, O. A. Westad (a cura di), *Perforating the Iron Curtain: European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1968-1985*, Copenhagen, Museum Tusulanum Press, 2010, pp. 179-193. Sul movimento di dissidenti sovietici, si legga in particolare S. Savranskaya, *Human Rights Movement in the USSR after the Signing of the Helsinki Final Act, and the Reaction of Soviet Authorities*, in L. Nuti (a cura di), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, Londra, Routledge, 2008, pp. 26-40. Per quanto riguarda il sostegno ai dissidenti in Europa, si veda in particolare B. Boel, *French Support for Eastern European Dissidence, 1968-1989: Approaches and Controversies*, in P. Villaume, O. A. Westad (a cura di), *Perforating the Iron Curtain*, cit., pp. 215-241. Rispetto agli Stati Uniti, si veda la ricostruzione di Elisabetta Vezzosi sull'appoggio degli scienziati statunitensi agli scienziati sovietici dissidenti: E. Vezzosi, *Scienziati statunitensi tra distensione e diritti umani: la Committee of Concerned Scientists negli anni Settanta*, in *Contemporanea: Rivista di Storia dell'800 e del '900*, Vol. 19, No. 3 (2016), pp. 419-436.

²⁸³ Su questo, cfr. U. Tulli, *Tra diritti umani e distensione. L'amministrazione Carter e il dissenso in URSS*, Milano, Franco Angeli, 2013; A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente*, cit.

A questo proposito va però specificato che la CSCE non fu l'unico contesto in cui, nel periodo successivo alla *Dichiarazione sull'identità europea* del 1973, gli stati membri della CE presero posizione rispetto ai diritti umani. Nei medesimi anni, infatti, i Nove si pronunciarono sulla situazione dei diritti e della democrazia in Grecia, governata dalla dittatura dei colonnelli²⁸⁴; nella Spagna franchista; nel Portogallo che si stava assestando dopo la morte del dittatore António Salazar²⁸⁵; nel Cile di Augusto Pinochet; e in Uruguay. In tutti questi casi i diritti umani vennero interpretati nella formulazione di diritti civili e politici, dal momento che la CE si mobilitò per mettere fine a soprusi come la tortura, la repressione delle libertà, e l'arbitrarietà del giudizio.

Lo spazio che la CE dedicò ai diritti umani rappresentò una forte presa di posizione politica nel contesto delle relazioni internazionali, nonché il definitivo ingresso dei diritti umani nell'azione esterna della CE. Questo consentì alla CE da un lato di affermare la propria immagine secondo contorni ben definiti, e dall'altro di presentarsi come attore autonomo capace di agire nonostante le pressioni provenienti tanto da Est quanto da Ovest.

Attraverso i diritti umani, la CE stava costruendo una specifica linea di progettazione politica, ideologica e perfino morale per dare concretezza propria proclamata identità.

3.3. Guardando a Sud: la Convenzione di Lomé

Dopo essere stati inseriti tra gli elementi caratteristici dell'identità europea nella *Dichiarazione sull'identità europea* del 1973, gli aiuti allo sviluppo avevano cominciato a essere indicati come funzionali non solo alla definizione, ma addirittura al miglioramento dell'immagine della CE agli occhi dei paesi economicamente arretrati e della stessa opinione pubblica

²⁸⁴ Cfr. E. Karamouzi, *Telling the Whole Story. America, the EEC and Greece, 1974-1976*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s*, cit., pp. 355-374.

²⁸⁵ Questi tre paesi non erano ancora membri della CE. La Grecia chiese l'adesione nel 1975 per poi entrare nel 1981; Spagna e Portogallo presentarono la propria domanda nel 1977 e diventarono effettivamente paesi membri nel 1986.

europea. «Ce programme améliorerait l'image de la Communauté aussi bien dans le tiers monde [...] que dans l'opinion publique européenne»²⁸⁶: con queste parole veniva appunto descritto nel giornale *L'Europe* il futuro programma di aiuti alimentari della CE – così come presentato dalla Commissione europea il 12 marzo 1974 all'interno di un piano generale di rinnovamento della politica comunitaria di sviluppo cui si era già cominciato a lavorare da alcuni mesi.

Era stato nel 1973 che la CE aveva cominciato a riflettere sulla necessità di adottare uno schema di assistenza allo sviluppo diverso da quello siglato a Yaoundé²⁸⁷. A tal fine era stata costituita – accanto alla già esistente Commissione parlamentare per le relazioni economiche esterne – una nuova commissione all'interno del Parlamento europeo, denominata Commissione per lo sviluppo e la cooperazione. Il suo compito era duplice: «non perdere mai di vista [...] il contenuto dell'approccio globale della Comunità per una politica di cooperazione su scala mondiale» e avviare «una più sistematica presa in considerazione degli interessi del Terzo mondo nell'attuazione della politica della Comunità» per «dare il proprio contributo a ogni soluzione capace di rimediare all'insufficienza di mezzi tradizionali di aiuti allo sviluppo e di scongiurare il fallimento della cooperazione internazionale»²⁸⁸.

Grazie al lavoro della nuova commissione e dopo lunghi negoziati²⁸⁹, alla scadenza del periodo previsto dalla seconda Convenzione di Yaoundé si giunse all'approvazione di un nuovo schema per l'invio di aiuti: la Convenzione di Lomé. Tale convenzione, firmata il 28 febbraio 1975 nell'omonima capitale del Togo da parte dei nove paesi membri della CE e di quarantasei paesi ACP, sarebbe entrata in vigore il 1° aprile 1976 e sarebbe

²⁸⁶ HAEC, BAC 154/1980 n. 944, *L'Europe, Contenu et modalités de l'effort d'aide alimentaire que la Commission européenne propose dans le cadre d'un politique communautaire cohérente et d'un première programme de trois ans*, 13 Marzo 1974.

²⁸⁷ HAEU, PE0 20418, *Riunione della Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione del 9 aprile 1973*, senza data.

²⁸⁸ HAEU, PE0 20418, *Nota dell'On. Dewulf sulle competenze della nuova commissione per lo sviluppo e la cooperazione*, 8 marzo 1973.

²⁸⁹ Per una sintesi sui negoziati, cfr. AEI, 7854, *Information Development and Cooperation: The Signing of the Lome Convention - An Historic Event*, febbraio 1975.

poi stata rinnovata e rivista per altre quattro volte, tanto da rimanere attiva fino al 2000 e da coinvolgere infine un totale di sessantotto ACP.

Il contenuto del documento attestò la profonda opera di riflessione che la CE aveva compiuto sul proprio programma di aiuti. Vi erano infatti diversi elementi che rendevano innovativa o, come scrisse la Commissione europea, «more ambitious» la nuova strategia di assistenza della CE²⁹⁰.

L'elenco degli ACP²⁹¹ attestava innanzitutto come la CE avesse deciso di allargare i confini territoriali della propria politica di sviluppo: oltre ai paesi che avevano fatto parte della Convenzione di Yaoundé, il nuovo programma includeva numerose nazioni che non avevano avuto in precedenza legami con la CE. Per la prima volta dopo la stesura delle due convenzioni di Yaoundé si dimostrava superata l'idea per cui solo le ex colonie francesi potessero rientrare nell'orbita d'interesse della CE, e prendeva corpo un vero approccio globale e mondialistico agli aiuti. In secondo luogo, la convenzione si basava sull'eguaglianza dei contraenti e sulla non discriminazione tra le parti. Era stato introdotto nel preambolo della convenzione un riferimento allo spirito di solidarietà internazionale che doveva orientare le relazioni tra Nord e Sud del mondo, nonché un accenno alla necessità di creare un ordine economico più giusto ed equilibrato²⁹². In terzo luogo, era stata inserita nella nuova convenzione la parola *partnership*. Questo termine sostituiva quello di *associazione*, che poteva far pensare a un ruolo di second'ordine per i paesi in via di sviluppo – come ribadito durante

²⁹⁰ AEI, 56861, *Europe's Development Aid Policy. European Community Background Information No. 23*, 25 novembre 1974, p. 4. Un termine simile venne usato anche dal giornale *Le Figaro*, che descrisse la politica di sviluppo della CE come «audacieuse». Cfr.: HAEC, BAC 154/1980, No. 944, *Le Figaro, La Communauté européenne veut mettre en place une politique audacieuse d'aide au développement*, 11 settembre 1974.

²⁹¹ Il gruppo comprendeva: i diciannove paesi che erano già stati firmatari della Convenzione di Yaoundé; i firmatari degli accordi di Arusha: Kenya, Uganda, Tanzania; i paesi del Commonwealth in Africa: Botswana, Gambia, Ghana, Lesotho, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland, Zambia; i paesi del Commonwealth nei Caraibi: Barbados, Guyana, Jamaica, Bahamas, Grenada, Trinidad and Tobago; i paesi del Commonwealth nel Pacifico: Fiji, Western Samoa, Tonga; e infine sei altri paesi appartenenti al continente africano: Etiopia, Guinea, Guinea equatoriale, Guinea Bissau, Liberia, Sudan.

²⁹² CVCE, *La convention ACP-CEE de Lomé (28 février 1975)*, https://www.cvce.eu/obj/la_convention_acp_cee_de_lome_28_fevrier_1975-fr-ae73ccff-36ce-4b15-b65c-0f32e0338e77.html

una riunione della Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione²⁹³. Al tempo stesso era stata esclusa dalla nuova convenzione la parola *reciprocity* che aveva invece ottenuto spazio nella Convenzione di Yaoundé. Si può affermare che tali scelte semantiche testimoniassero quanto la Convenzione di Lomé volesse distanziarsi dallo schema precedente, dalle accuse di paternalismo e neocolonialismo che l'avevano accompagnato, e dall'obbligo per gli ACP di avere relazioni particolari e reciproche con i paesi membri della CE. In quarto luogo, è possibile indicare come anche lo scopo di Lomé si allontanasse da quello del precedente programma: se con Yaoundé il fine della collaborazione era infatti focalizzato essenzialmente sull'industrializzazione dei paesi in via di sviluppo e sulla diversificazione delle loro economie attraverso progetti *ad hoc*, Lomé intendeva soprattutto intensificare gli sforzi per il progresso economico e sociale degli ACP²⁹⁴. Di conseguenza, anche le aree di collaborazione e i fondi investiti risultavano essere più numerosi che in passato²⁹⁵. In quinto e ultimo luogo, veniva messo in campo uno strumento, lo STABEX, che consisteva nella creazione di un fondo per la stabilizzazione dei proventi delle esportazioni degli ACP e garantiva una specifica assistenza a questi ultimi in anni in cui i loro export stavano subendo un ammanco a causa della fluttuazione dei prezzi e della fornitura delle merci.

All'indomani della ratifica, e precisamente in occasione della settima sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sullo sviluppo che si tenne nel settembre 1975, otto ACP si pronunciarono sulla Convenzione di Lomé con frasi di elogio e si dimostrarono soddisfatti per quel nuovo schema di assistenza. Sia Ghana che Mauritius utilizzarono formule come «bonne direction». La Somalia parlò invece di «pas en avant», mentre «modèle fort [... et] extrêmement utile» fu quanto asserì il delegato

²⁹³ HAEU, PE0 20417, *Resoconto della riunione del 19 marzo 1973*, senza data.

²⁹⁴ Per promuovere il quale venne istituito nel 1977 il Centre for Industrial Development, poi rinominato Centre for the Development of Industry.

²⁹⁵ Su questo, cfr. E. Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, cit., pp. 98-99.

della Liberia²⁹⁶. Le stesse Nazioni Unite salutarono la Convenzione di Lomé definendola «a breakthrough in international cooperation between developing and developed countries» e dimostrarono ammirazione per come essa si fosse spinta «far beyond previous schemes adopted by the Community in its relationships with the associated countries, specifically those embodied in the Yaoundé Convention»²⁹⁷. Anche l'APCOE si disse soddisfatta per l'esito dei negoziati, pur rimanendo preoccupata per la generale diminuzione degli aiuti su scala globale²⁹⁸.

Come si era arrivati alla decisione di elaborare un nuovo schema comunitario per lo sviluppo dopo un decennio in cui a prevalere era stato l'approccio regionalistico e associativo sostenuto dalla Francia? Le riflessioni elaborate negli anni precedenti – rispetto all'ampliamento del numero di destinatari degli aiuti – avevano senza dubbio avuto un impatto. Tuttavia, sarebbe inopportuno indicare nella causa mondialistica la sola ragione dietro il superamento della Convenzione di Yaoundé. Tre ulteriori spiegazioni possono essere elencate.

Nel 1973 aveva fatto il suo ingresso nella CE il Regno Unito, cui erano legati vari paesi in via di sviluppo che facevano parte del Commonwealth britannico. Come spiega Martin Holland, l'entrata di quel paese aveva implicato che l'attenzione della CE per lo sviluppo venisse estesa anche alle ex colonie dell'impero britannico nei Caraibi e nel Pacifico²⁹⁹. Risultava necessario venire incontro alla richiesta inglese di includere anche quei paesi nel programma comunitario di aiuti e, nello scontro ideale tra regionalismo e mondialismo, bisognava tutelare gli interessi economici sia della Francia che del Regno Unito. A questo proposito, Mark Gilbert ritiene che sia

²⁹⁶ Queste parole vennero riferite all'interno di una nota inviata da parte della delegazione della CE alle Nazioni Unite dal presidente della Direzione generale sullo sviluppo della Commissione europea, Hans-Broder Krohn. Cfr. HAEU, BAC 25/1980 n. 979, *Note à l'attention de M. Krohn, Directeur Général du Développement*, 18 dicembre 1975.

²⁹⁷ UNARM, S-0972-0006-01, *Possible points for discussion between the Secretary General and Mr Claude Cheysson*, 17 maggio 1976.

²⁹⁸ HAEC, BAC 154/1980 n. 1245, *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 25-29 Avril 1977, Note d'information diffusée sur instruction de M. Haferkamp*, 12 maggio 1977.

²⁹⁹ M. Holland, *The European Union and the Third World*, cit., pp. 32-33.

indispensabile ridimensionare l'impatto storico dell'entrata britannica nella CE³⁰⁰: tuttavia, sembra impensabile trascurare l'influenza che essa ebbe sulla politica di sviluppo di quest'ultima. Fu proprio il già menzionato vicepresidente della Commissione, Christopher Soames, a spiegare nel 1974 come l'ingresso del Regno Unito nella CE avesse consentito a quest'ultima di avere connessioni con qualsiasi altro continente del mondo³⁰¹. E, si può aggiungere, a indicare come vi fosse bisogno più in generale di ristrutturare le relazioni internazionali della CE.

Se la storiografia appare divisa rispetto al riconoscimento dell'apporto britannico all'organizzazione degli schemi di assistenza comunitari, non si può affermare altrettanto per quel che riguarda l'importanza della figura di Claude Cheysson, commissario europeo per lo sviluppo tra 1973 e 1981. Diversi studi hanno di recente evidenziato quanto Cheysson abbia svolto un ruolo di primo piano nella definizione del programma firmato a Lomé³⁰². Per quale motivo e in quali termini è però possibile asserire che egli contribuì al nuovo programma di sviluppo della CE? Per rispondere a questo interrogativo e per inquadrare la figura di Cheysson è innanzitutto interessante leggere le parole con cui il segretario generale delle Nazioni Unite, Kurt Waldheim, si preparò a un incontro con il commissario europeo nel 1976. Facendo riferimento al Fondo internazionale di emergenza delle Nazioni Unite per contrastare la crisi economica che aveva gravemente colpito i paesi in via di

³⁰⁰ M. Gilbert, *The Significance of British Entry into the European Community in 1973*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s*, cit., pp. 71-84.

³⁰¹ HAEU, UWK/NS n. 46, *Speech by Sir Chistopher Soames to the German Society for Foreign Policy: Europe in the World*, 21 maggio 1974.

³⁰² Sara Lorenzini mette in luce come Cheysson avesse assunto il punto di vista dei paesi del cosiddetto Terzo mondo e avesse addirittura fatto propria la convinzione ideologica secondo la quale i paesi poveri avevano trasposto la lotta di classe nelle relazioni internazionali. Cfr. S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda*, cit., pp. 248-255. Giuliana Laschi sottolinea inoltre come fosse stato proprio il commissario europeo a volere che la Convenzione di Lomé apportasse nuove fondamenta alla politica di sviluppo comunitaria. Si veda: G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., pp. 264-265. Per il ruolo di Cheysson, si legga poi: G. Migani, *L'aide au développement: entre anciennes priorités et nouveaux défis*, in É. Bussière, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J. W. Brouwer, P. Tilly (a cura di), *La Commission européenne 1973-1986. Histoire et mémoires d'une institution*, Bruxelles, Unione europea, 2014, pp. 401-420.

sviluppo dopo il 1973, Waldheim asserì come Cheysson fosse stato di grande aiuto nel destinare fondi comunitari a quel fine, allargando così la geografia dell'assistenza economica della CE³⁰³. La CE aveva effettivamente inviato a quel fondo 150 milioni di dollari nel 1974 e 100 milioni nel 1975, cui erano seguiti nel medesimo anno una serie di contributi in termini di aiuto alimentare e di pagamenti bilaterali per arrivare a un totale di 500 milioni di dollari³⁰⁴. Cheysson riteneva che fosse un compito imprescindibile della CE quello di conferire la propria assistenza ai paesi in via di sviluppo: solo così si sarebbe potuta garantire, come egli stesso affermò in un'intervista al quotidiano francese *Le Soir*, «la pace nel mondo»³⁰⁵. Auspicio a cui faceva però da contraltare il riconoscimento dell'impossibilità per la CE di competere in termini economici con le due superpotenze, cui spettava a suo avviso il principale onere economico degli aiuti per il Sud del mondo³⁰⁶.

Infine, per comprendere come mai la CE decise di approvare lo schema di Lomé allargando il numero di paesi beneficiari dell'assistenza e stabilendo l'eguaglianza come principio base delle relazioni tra Nord e Sud, non bisogna dimenticare il ruolo giocato dagli stessi paesi in via di sviluppo negli anni immediatamente precedenti alla firma della convenzione. Nel 1974, infatti, i paesi del Sud del mondo erano riusciti a far approvare all'interno delle Nazioni Unite due strumenti che la CE non avrebbe poi

³⁰³ UNARM, S-0972-0006-01, *Possible points for discussion between the Secretary General and Mr Claude Cheysson, Commissioner for Development of the European Economic Communities*, 17 maggio 1976. Sulla decisione di Cheysson di conferire aiuti al fondo delle Nazioni Unite si espresse anche Giovanni Bersani asserendo che «il fatto che [Cheysson, n.d.r.] abbia preso questa iniziativa nonostante la precaria situazione delle bilance commerciali della maggior parte degli Stati membri, e benché i contributi di altri paesi partecipanti a tale azione non abbiano il carattere di donazioni, dimostra una volta di più il serio intento della Comunità di condurre la propria politica di sviluppo in conformità del proprio prestigio internazionale». Cfr. HAEP, PE0_AP_RP!DEVE.1973_A0-0042!750010IT, *Relazione presentata a nome della commissione per lo sviluppo e la cooperazione*, 28 aprile 1975, p. 14.

³⁰⁴ AEI, 10356, *Information Development and Cooperation: Community Participation in the United Nations Emergency Operation for the Benefit of the Developing Countries*, 1975.

³⁰⁵ HAEC, BAC 154/1980 n. 888, *Le Soir*, *Cheysson: L'avenir de l'Europe dépend de sa coopération avec le Tiers monde*, 21 maggio 1975, p. 3.

³⁰⁶ Ivi.

potuto ignorare. In prima istanza essi avevano ottenuto la ratifica di una risoluzione intitolata *Dichiarazione sulla creazione di un Nuovo ordine economico internazionale* (NIEO)³⁰⁷. In quel testo si indicava come obiettivo per la redistribuzione del reddito mondiale a favore dei paesi economicamente arretrati la creazione di un fondo per la stabilizzazione e la gestione delle materie prime. Si trattava di un piano molto ambizioso che infine non si sarebbe realizzato, ma che consentì almeno ai paesi in via di sviluppo di presentarsi coesi di fronte ai paesi industrializzati. A questo aveva fatto seguito, qualche mese dopo, l'approvazione della controversa *Carta per i diritti e i doveri economici degli stati*³⁰⁸. Ideata nel 1972 con lo scopo di bilanciare in senso economico la DUDU, tale dichiarazione venne approvata dall'Assemblea generale pur con l'ostracismo dei paesi occidentali e sancì l'intenzione dei paesi in via di sviluppo di avviare una piena autodeterminazione economica a lato di quella politica già era emersa negli anni Sessanta.

Sebbene Giuliano Garavini sostenga che la CE, pur percependo l'importanza delle rivendicazioni economiche del Sud, non avesse ritenuto di dover assumere un atteggiamento più favorevole nei confronti dei paesi in via di sviluppo dopo questi episodi, sembra invece opportuno suggerire come le sollecitazioni sollevate dal Gruppo dei 77 (G77)³⁰⁹ ebbero un'influenza sulla CE. Fu proprio il NIEO il modello a cui le istituzioni comunitarie fecero riferimento quando si espressero sulla necessità di riformare il sistema di Yaoundé³¹⁰. Le rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo ebbero quindi un

³⁰⁷ Per il testo della risoluzione, cfr. Nazioni Unite, *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*, <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>

³⁰⁸ Per il testo della *Carta*, cfr. https://www.aas.org/sites/default/files/SRHRL/PDF/IHRDArticle15/Charter_of_Economic_Rights_and_Duties_of_States_Eng.pdf

³⁰⁹ Nome che deriva dal numero di paesi del Sud del mondo che si raggrupparono in occasione della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo 1964.

³¹⁰ HAEU, BAC 25/1980 n. 979, *Progetto di rapporto sui risultati della settima sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle questioni dello sviluppo, tenuta dall'1 al 16 settembre 1975 a New York, e sulla messa in opera dell'esame e della valutazione a metà percorso della strategia internazionale dello sviluppo per il Secondo decennio delle Nazioni Unite (relatore: Lothar Krall)*, 11 novembre 1975, pp. 39-

impatto sulla decisione della CE di elaborare uno schema che si basasse sull'eguaglianza e sulla cooperazione tra paesi donatori e paesi destinatari degli aiuti.

A questo punto è però doveroso chiedersi se la Convenzione di Lomé mise realmente in campo una parità tra Nord e Sud del mondo e se rappresentò una rivoluzione rispetto alla Convenzione di Yaoundé – o per lo meno una novità. Secondo Holland l'eguaglianza proposta attraverso il modello di Lomé non poteva dirsi effettiva dal momento che erano sempre gli interessi europei quelli che finivano per prevalere³¹¹. Di parere simile anche Marjorie Lister, secondo la quale non si trattava di una vera *partnership* in quanto le più importanti decisioni rispetto alla politica di sviluppo venivano ancora prese soprattutto in seno alla CE³¹². Questo, a sua detta, non faceva altro che perpetuare un rapporto di tipo coloniale³¹³: si trattava di una «sedimentation of empires», per descrivere la situazione con le parole di Véronique Dimier³¹⁴, o addirittura di una forma di «collective clientelism» come sostenuto criticamente da John Ravenhill³¹⁵.

Come si può notare, le critiche mosse a Lomé dalla recente storiografia vertono essenzialmente intorno al tema del neocolonialismo e non si discostano di molto, quindi, da quelle dirette alla Convenzione di Yaoundé. Al tempo stesso, però, va sottolineato come siano anche altri gli aspetti negativi su cui gli studi si sono soffermati per descrivere la

40. Secondo Calandri, Lomé rappresentò l'affermazione dei concetti che erano stati portati avanti con il NIEO: cfr. E. Calandri, *Il ruolo esterno dell'Unione europea in prospettiva storica*, in S. Lucarelli (a cura di), *La polis europea*, cit.

³¹¹ M. Holland, *The European Union and the Third World*, cit., p. 35.

³¹² M. Lister, *The European Community and the Developing World*, cit., pp. 186-189.

³¹³ Lister sostiene che ci siano otto motivi per cui si può affermare che la Convenzione di Lomé non sia neocoloniale, e sei motivi per cui invece si può sancire che lo sia. Al termine della sua disamina, la studiosa conclude che lo sia – così come lo è, a suo avviso, qualsiasi tipo di *welfare* – e sottolinea come questo sia comunque preferibile a qualsiasi tipo di dominazione di altro tipo (ad esempio militare). Cfr. M. Lister, *The European Community and the Developing World*, cit., pp. 208-216.

³¹⁴ V. Dimier, *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy*, cit., pp. 99-115.

³¹⁵ J. Ravenhill, *Collective Clientelism. The Lomé Conventions and North-South Relations*, New York, Columbia University Press, 1985.

Convenzione di Lomé. Jean-Marie Palayret ha evidenziato come quello schema, pur essendo originale, mise in atto un sistema tanto oneroso quanto inefficiente³¹⁶, mentre secondo Sara Lorenzini Lomé spacciò per efficienza un mero perfezionismo burocratico³¹⁷. A tale proposito non bisogna peraltro nascondere come la CE stessa si fosse resa conto di alcuni limiti della convenzione firmata nel 1975. Nell'aprile di quell'anno si ribadirono, all'interno della Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione, le difficoltà nel costruire una politica di sviluppo che fosse coerente, e questo a causa dei dissidi tra governi nazionali³¹⁸. In effetti lo stesso problema era stato evidenziato già nel 1974, quando si era sottolineato come la capacità negoziale della CE in materia di sviluppo sarebbe rimasta limitata, sia dal punto di vista giuridico che da quello istituzionale, fino a quando non si fosse creato un vero coordinamento tra i nove paesi membri³¹⁹.

Per quanto sembri difficile asserire se la Convenzione di Lomé costituì o meno una vera innovazione nella progettazione della politica di sviluppo comunitaria, è però indubbio che attraverso di essa la CE cercò di offrire una nuova immagine di sé ai paesi in via di sviluppo. Al contempo, si può sostenere che la CE presentò il programma approvato nel 1975 come diverso dalle scelte compiute negli stessi anni dalle due superpotenze della Guerra fredda, e questo per affermare una propria autonomia nel contesto delle relazioni internazionali.

L'Unione Sovietica costituì senza dubbio il principale obiettivo delle critiche europee. Essa venne accusata di aiutare il cosiddetto Terzo mondo molto meno degli altri paesi industrializzati e di essere interessata più agli scambi commerciali che non all'avanzamento economico delle nazioni

³¹⁶ J. M. Palayret, *Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della convenzione CEE/ACP*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente*, cit., pp. 35-52.

³¹⁷ S. Lorenzini, *Una strana guerra fredda*, cit., pp. 262-266.

³¹⁸ HAEU, PE0 20995, *Resoconto verbale della riunione del 20 marzo 1975*, 23 aprile 1975, p. 2.

³¹⁹ HAEU, PE0 20437, *Resoconto verbale della riunione del 9 gennaio 1974*, 16 gennaio 1974; HAEU, PE0 20438, *Resoconto verbale della riunione del 23 gennaio 1974*, 7 febbraio 1974.

povere³²⁰. Quello che la CE, però, non poteva soprattutto accettare, come emerse in un articolo del giornale belga *La Cité* del 1974, era il fatto che il blocco comunista stesse aizzando i paesi in via di sviluppo contro i Nove per mezzo della Pravda, ovvero l'organo ufficiale di comunicazione del Partito comunista dell'Unione Sovietica³²¹. Anche per questo motivo il Parlamento europeo, qualche mese dopo l'approvazione della Convenzione di Lomé, cominciò a considerare l'idea di fornire aiuti ad alcune zone del mondo anche se questo non rientravano nella competenza europea – così da sottrarle all'influenza sovietica, di cui si diceva che gli obiettivi principali fossero solo il proprio progresso economico e la diffusione del comunismo nei paesi di recente indipendenza.

Il Parlamento presentò un'interrogazione alla Commissione in cui esplorava la possibilità di espandere le relazioni comunitarie con alcuni paesi in via di sviluppo che non rientravano nello schema approvato nel 1975. Lo scopo era chiaro: non lasciare ai paesi poveri la sola possibilità di scegliere i vincoli commerciali discriminatori proposti dalla potenza sovietica, che veniva appunto descritta come «hardly disinterested» nei confronti delle loro sorti e unicamente interessata alla competizione politica ed economica, e nella diffusione della propria ideologia nel contesto della Guerra fredda³²².

Anche gli Stati Uniti vennero però accusati di non essere interessati alla crescita dei paesi in via di sviluppo. In questo caso, tuttavia, più che acredine tra le parti vi era competizione: la CE si paragonava agli Stati Uniti per dare una misura degli aiuti inviati ai paesi in via di sviluppo, volendo in questo modo affermare la propria superiorità³²³. Al tempo stesso essa rimproverava alla controparte statunitense di essere unicamente concentrata

³²⁰ HAEC, BAC 154/1980 n. 943, *Il Popolo, Perché il blocco comunista aiuta di meno il Terzo mondo*, 1 agosto 1974, p. 5.

³²¹ HAEC, BAC 154/1980 n. 944, *La Cité, URSS: La "Pravda" met en garde les pays africains contre la CEE*, 8 gennaio 1974, p. 3.

³²² HAEU, PE0 5154, *Twenty-second Joint Meeting of the Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, 14 settembre 1976.

³²³ HAEU, UWK/NS n. 46, *Speech by Sir Chistopher Soames to the German Society for Foreign Policy*, cit.

a contrastare il comunismo e a combattere l'Unione Sovietica sul territorio del Sud del mondo³²⁴.

Tuttavia, diversamente da quanto accadeva nel caso del rapporto con l'altra superpotenza, vi era il tentativo di instaurare un confronto con l'alleato transatlantico in merito alla strategia per lo sviluppo. I primi segnali si manifestarono già nel 1973 durante un incontro tra il Parlamento europeo e il Congresso statunitense, in cui le due assemblee affermarono che parlare di politica di sviluppo potesse consentire loro di costruire un tipo di assistenza coerente con i bisogni dei paesi destinatari di aiuti³²⁵. Tale condotta continuò anche con l'insediamento alla presidenza di Gerald Ford: egli sottolineò infatti come fosse necessario che la CE e gli Stati Uniti cooperassero con il fine di sostenere lo sviluppo dei paesi del Sud³²⁶.

L'atteggiamento che la CE tenne nei confronti delle due superpotenze le permise di evidenziare la sua estraneità rispetto alle dinamiche del confronto bipolare, e questo in particolare di fronte ai paesi in via di sviluppo. Come evidenzia Lister³²⁷, la CE si propose come *partner* neutrale dei paesi del Sud del mondo: cosa che né gli Stati Uniti né l'Unione Sovietica seppero e vollero fare nei medesimi anni.

Non va tuttavia dimenticato che, a lato degli attacchi alle due superpotenze, le istituzioni comunitarie stavano continuando a portare avanti il discorso sulla propria responsabilità nei confronti dei paesi beneficiari di aiuti. Sulle responsabilità crescenti e costanti della CE si era pronunciata nel 1973 la Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione³²⁸.

³²⁴ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19760919_0010EN, *10th Working Session – Interparliamentary meeting*, 19-25 settembre 1976.

³²⁵ HAEP, D-US-19731029.2., *Délégation du Parlement européen ayant rencontré du 29 au 31 octobre 1973 à Washington une délégation du Congrès des États Unis: Déclaration commune*, 27 novembre 1973.

³²⁶ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19740916, *Delegation from the European Parliament for the Relations with the United States Congress, Summary of the Working Session during the Sixth Interparliamentary Meeting in Washington and San Francisco, 16-20 September 1974*, 27 novembre 1974.

³²⁷ M. Lister, *The European Community and the Developing World*, cit., pp. 189-192.

³²⁸ HAEU, PE0 1594, *Relazione sui risultati della nona riunione annuale della Conferenza parlamentare dell'Associazione CEE-SAMA*, 6 giugno 1973.

Dalla medesima Commissione parlamentare era addirittura emerso, qualche anno dopo, un accenno al «dovere dell'Europa di assumere un ruolo dirigente nella ricerca di un compromesso tra i vari interessi in gioco» sul tema dello sviluppo³²⁹, a riprova di quanto all'interno del Parlamento la questione fosse sentita. Di «enormi responsabilità»³³⁰ dell'Europa aveva parlato anche Cheysson nel 1974 nel corso di un'intervista con il quotidiano *L'Osservatore romano*³³¹. Su quel concetto si era poi pronunciato anche Soames qualche mese più tardi³³². La Commissione europea si dimostrava così a sua volta attenta nel connotare con un certo grado di moralità la propria strategia per lo sviluppo. E questo non solo con riferimento agli aiuti inviati tramite gli schemi di Yaoundé prima e di Lomé poi, ma anche in relazione alla propria iniziativa per gli aiuti alimentari, così come accennato in un *report* inviato dalla Commissione al Consiglio e articolato proprio intorno al tema *La crisi alimentare e le responsabilità della Comunità riguardo ai paesi in via di sviluppo*³³³.

Si può affermare che il tema della responsabilità contribuì all'organizzazione del lavoro della CE per lo sviluppo degli ACP. Oltre a questo è però possibile mettere in luce un altro fattore che ebbe altrettanta importanza: l'attenzione rivolta dalle istituzioni comunitarie all'opinione pubblica.

Già nel 1972, il Parlamento europeo aveva messo in luce come fosse doveroso coinvolgere l'opinione pubblica nell'elaborazione degli schemi di cooperazione³³⁴. Era stato poi nel 1973 che la Commissione parlamentare per

³²⁹ HAEU, BAC 25/1980 n. 979, *Progetto di rapporto sui risultati della settima sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, cit.

³³⁰ HAEC, BAC 154/1980 n. 944, *L'Osservatore romano, La politica della Comunità europea verso il Terzo mondo*, 14-15 gennaio 1974.

³³¹ Visto che si trattava del quotidiano della Città del Vaticano, Cheysson non mancò di pronunciare un riferimento all'enciclica *Populorum progressio* di Papa Paolo VI che tanta influenza aveva avuto per la questione dello sviluppo tra gli anni Sessanta e Settanta.

³³² HAEU, UWK/NS n. 46, *Speech by Sir Chistopher Soames to the German Society for Foreign Policy*, cit.

³³³ HAEU, CES 5657, *La crise alimentaire et les responsabilités de la Communauté à l'égard des pays en voie de développement et Mémoire sur la politique d'aide alimentaire de la Communauté économique européenne*, 6 marzo 1974.

³³⁴ HAEU, PEO 20130, *Riunione del 18 maggio 1972*, senza data.

lo sviluppo e la cooperazione del Parlamento aveva sottolineato con maggiore enfasi come fosse doveroso ricercare l'appoggio dell'opinione pubblica per impedire l'indifferenza nei confronti di una questione importante per la CE come la cooperazione allo sviluppo³³⁵. Effettivamente nel medesimo periodo la stessa opinione pubblica europea, rilevata attraverso il nuovo strumento dell'Eurobarometro³³⁶, si diceva convinta dell'importanza dell'azione esterna della CE e dell'impegno nei confronti dei paesi in via di sviluppo, pur riscontrando come le iniziative comunitarie fossero inadeguate per rispondere davvero ai bisogni dei destinatari³³⁷. Al tempo stesso i cittadini europei si reputavano non ben informati. Motivo, questo, che spinse il già menzionato parlamentare italiano Giovanni Bersani a evidenziare come fosse necessario per la CE condurre una «seria campagna d'informazione e di sensibilizzazione della popolazione» e consultare costantemente le diverse «parti sociali» implicate nella politica comunitaria di sviluppo al fine di ottenerne approvazione e sostegno³³⁸. Questo peraltro rientrava in una più complessa politica d'informazione della CE che, come sottolinea Daniele Pasquinucci, aveva come fine ultimo proprio quello di «faire les Européennes» mettendoli al corrente del lavoro delle istituzioni e creando soprattutto una sorta di coscienza collettiva intorno a un destino comune³³⁹.

Fare gli Europei per fare l'Europa su basi politiche oltre che geografiche: sembrava essere questo il senso del grande impegno della CE per la politica di sviluppo fino al 1975.

L'elaborazione della Convenzione di Lomé, la critica nei confronti delle strategie per lo sviluppo dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti,

³³⁵ HAEU, PE0 20418, *Nota dell'On. Dewulf*, cit.

³³⁶ Per approfondire la storia di tale strumento, che iniziò a essere utilizzato da parte della CE nel 1974, cfr. in particolare i saggi di R. Inglehart e K. Reif, di O. Niedermayer, e di W. J. Feld in R. Inglehart, K. Reif (a cura di), *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion. Essays in Honour of Jacques-René Rabier*, Houndmills, Macmillan, 1991.

³³⁷ Commissione europea, *Eurobarometer No. 1, April-May 1974*, pp. 24 e 38.

³³⁸ HAEP, PE0 AP RP!DEVE.1973_A0-0042!750010IT, *Relazione presentata a nome della commissione per lo sviluppo e la cooperazione*, cit., p. 6.

³³⁹ D. Pasquinucci, «Faire les Européens». *Les origines de la politique d'information communautaire*, in D. Preda, D. Pasquinucci (a cura di), *The Road Europe Travelled Along*, cit., pp. 253-266.

l'affermazione della propria responsabilità di aiutare e la volontà di considerare la voce dell'opinione pubblica consentirono alla CE di definire una propria linea di lavoro politico e istituzionale sulla questione dello sviluppo.

3.4. Due rette parallele?

Nel 1975 le iniziative per i diritti umani e quelle per la politica di sviluppo a cui la CE si era dedicata negli anni precedenti trovarono concretizzazione rispettivamente con l'approvazione dell'*Atto finale di Helsinki* e con la firma della Convenzione di Lomé – a dimostrazione di quanto le due questioni fossero risultate importanti nella progettazione della politica estera della CE. I diritti umani, in particolare, avevano trovato precisa collocazione nell'azione internazionale della CE per la prima volta, dal momento che prima della CSCE i riferimenti a quel tema erano stati solo accennati.

Proprio per questo appare opportuno chiedersi se nel medesimo periodo essi vennero inclusi nella politica di sviluppo comunitaria, in quanto settore della politica estera, o se le due linee di lavoro politico rimasero distinte l'una dall'altra.

In primo luogo, bisogna sottolineare che i diritti umani non vennero inseriti esplicitamente nel testo della Convenzione di Lomé. Nelle riunioni della Commissione parlamentare per la cooperazione e lo sviluppo così come in quelle tra la CE e gli ACP non era stato lasciato molto spazio alle considerazioni politiche, dal momento che tali incontri vertevano quasi sempre su questioni finanziarie e tecniche³⁴⁰. In ogni caso, nelle rare occasioni in cui si erano trattati argomenti di tipo politico, i diritti umani non erano stati mai menzionati. Di conseguenza, i diritti umani non vennero contemplati come una delle condizioni che gli ACP avrebbero dovuto rispettare per ricevere gli aiuti comunitari. Né i progetti comunitari vennero

³⁴⁰ Su tutti si veda HAEU, PE0 1603, *Relazione sulla decima riunione CEE-SAMA*, 11 marzo 1974.

elaborati con il fine specifico di promuovere e proteggere i diritti umani nei paesi destinatari degli aiuti.

In secondo luogo, va messo in luce che la Convenzione di Lomé non riportò alcun riferimento all'autodeterminazione dei popoli, diritto per il quale si erano battuti i paesi del Sud del mondo durante il decennio precedente e che si sarebbe potuto immaginare di trovare citato all'interno del testo firmato dalla CE e dagli ACP. La Convenzione di Lomé era stata presentata dalla Commissione europea come un nuovo modello di cooperazione capace di garantire l'eguaglianza tra i contraenti e come uno schema attraverso cui prestare maggiore attenzione alle richieste dei paesi beneficiari. Inoltre, la CE aveva dimostrato di conoscere sia la *Dichiarazione sulla creazione di un NIEO* che la *Carta per i diritti e i doveri economici degli stati* delle Nazioni Unite, dove il tema dell'autodeterminazione era emerso largamente ed era stato più volte accostato al tema dell'equità. Tuttavia, nessun accenno a tale questione venne contemplato in Lomé: motivo per cui appaiono corrette quelle ricostruzioni storiografiche che ritengono che Lomé non abbia messo in pratica una vera parità tra Nord e Sud del mondo³⁴¹.

In terzo luogo, non si può dire che lo sviluppo venne presentato come un diritto umano. Sebbene il solo fatto che la CE avesse stabilito di destinare una quantità crescente di aiuti ai paesi ACP possa indurre a pensare che il loro sviluppo fosse garantito e che di conseguenza fossero garantiti i loro diritti umani – secondo la tesi avanzata dai paesi in via di sviluppo alla conferenza di Teheran del 1968, non è possibile affermare che la CE manifestò la chiara intenzione di attivarsi in quella specifica direzione. Si è visto infatti che tra il 1973 e il 1975 la CE utilizzò la propria politica di sviluppo soprattutto come mezzo per affermarsi sulla scena internazionale e per distinguersi come attore autonomo nel contesto bipolare. Nonostante non si possa escludere che vi fosse l'interesse affinché gli ACP progredissero economicamente, non si può sostenere che quello fosse il primo e unico obiettivo della politica di sviluppo comunitaria. Al tempo stesso non si può indicare che vi fosse alcun altro interesse dietro la decisione di destinare aiuti per lo sviluppo ai paesi ACP.

³⁴¹ Cfr. *supra*.

Le iniziative della CE per i diritti umani e per la politica di sviluppo rimasero pertanto separate e distinte. Nessuna connessione tra le due venne messa in pratica. Per quanto la CE avesse dedicato ampio spazio ad entrambe le questioni all'interno della propria strategia politica verso l'esterno, esse non si incontrarono e rimasero parallele l'una all'altra.

Questa ricostruzione permette di affermare, per la sfera di azione comunitaria, quanto delineato da Samuel Moyn per quanto riguarda la politica estera statunitense. In *The Last Utopia*, Moyn evidenzia come l'unico significato conferito ai diritti umani durante gli anni Settanta fosse quello di *diritti civili e politici*, dal momento che essi emersero dalle ceneri del fallito discorso sullo sviluppo degli anni Sessanta e nulla ebbero pertanto a che vedere con quest'ultimo³⁴². Questo viene ribadito anche nel più recente *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, in cui Moyn mantiene ancora una volta separato il discorso sui diritti umani da quello sullo sviluppo³⁴³. Sebbene, per quel che riguarda la CE, non si possa sostenere che la distinzione tra le iniziative per i diritti umani e quelle per lo sviluppo rimase tale per tutta la durata gli anni Settanta (come si vedrà in seguito), è possibile suggerire che fu effettivamente questa la tendenza che caratterizzò la politica estera comunitaria fino al 1975.

Stabilito quindi che il lavoro per i diritti umani e quello per l'invio di aiuti, pur assumendo crescente rilievo nella progettazione politica della CE, non vennero messi in connessione tra loro, è opportuno mettere in risalto alcune riflessioni ulteriori.

Pur criticando aspramente l'Unione Sovietica nel contesto dei negoziati della CSCE in merito al mancato rispetto dei diritti umani, le istituzioni comunitarie non sembrarono indirizzare al di fuori della CSCE un tale interesse per i diritti e le libertà fondamentali. Fino al 1975, la CE non manifestò preoccupazione per le violazioni e gli abusi perpetrati da paesi con cui essa aveva stabilito dei rapporti economici; né essa rifletté sulla

³⁴² S. Moyn, *The Last Utopia*, cit.

³⁴³ S. Moyn, *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*, Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2018, p. 143.

protezione dei diritti umani all'interno dei propri confini. Come spiegano Philip Alston e Joseph Weiler, infatti, si sarebbe dovuto aspettare il Trattato di Maastricht del 1992 affinché i diritti umani trovassero una collocazione specifica nel contesto comunitario – che esulasse dal riconoscimento giuridico che la Corte di giustizia europea aveva sancito nel 1969³⁴⁴. Se quindi i diritti umani erano stati riconosciuti come elementi cardine nell'azione esterna, non si può dire che questo valesse per tutti gli ambiti dell'azione esterna, né per l'azione interna della CE.

Al contempo, il fatto che la CE non avesse inteso creare una congiunzione tra la politica di sviluppo e i diritti umani può indicare come essa non avesse ritenuto che questo potesse essere funzionale alla definizione di una sua immagine internazionale. Per quanto ciascuno dei due temi fosse stato impiegato dalle istituzioni comunitarie per distinguersi dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica, la CE non valutò di dover connettere le due questioni al fine di caratterizzare ulteriormente la propria immagine internazionale.

Infine, una considerazione sul periodo preso in esame. Il 1973 e il 1975 sono descritti dalla storiografia come anni di cesura. Ennio Di Nolfo descrive il 1973 come un momento di svolta nella storia internazionale³⁴⁵; lo stesso viene affermato da Geir Lundestad per quanto riguarda il 1975 e la cooperazione politica europea³⁴⁶. Sebbene il periodo delimitato da questi due anni sia stato effettivamente caratterizzato da alcuni elementi di novità, non si può sostenere che esso rappresentò una svolta per quanto riguarda l'inclusione dei diritti umani nella politica di sviluppo comunitaria. I tre anni che andarono dalla *Dichiarazione sull'identità europea* alla firma dell'*Atto finale di Helsinki* e della Convenzione di Lomé non si distinsero da quanto avvenuto tra 1968 e 1972 rispetto all'inserimento di un discorso sui diritti nei programmi di aiuti.

³⁴⁴ P. Alston, J. H. H. Weiler, *An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy: the EU and Human Rights*, in P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan (a cura di), *The EU and Human Rights*, cit., p. 9.

³⁴⁵ E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 1224.

³⁴⁶ G. Lundestad, *East, West, North, South: Major Developments in International Politics since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 209.

Se è quindi vero che le iniziative portate avanti dalla CE rispettivamente per i diritti umani e per la politica di sviluppo trovarono maggiore concretizzazione tra il 1973 e il 1975, è al contempo innegabile che essere rimasero divise così come era stato nel periodo precedente. Si dovette aspettare il 1976 per assistere a una progettazione politica diversa – che stabilisse un nesso tra quelle linee politiche.

PARTE III. 1976-1979.
I DIRITTI UMANI AL CENTRO

CAPITOLO 4. 1976-1977. *Finestre di dialogo*

4.1. La responsabilità di non aiutare

Il 1° aprile 1976 entrò ufficialmente in vigore la Convenzione di Lomé, con il relativo carico di investimenti e di nuove relazioni tra i paesi comunitari e i paesi ACP. Nonostante il testo non avesse riportato alcun riferimento al rispetto dei diritti umani come condizione per il conferimento degli aiuti, varie voci all'interno della CE cominciarono ben presto a evidenziare come vi fossero alcuni paesi rientranti nell'orbita della politica di sviluppo europea che stessero platealmente commettendo abusi e violazioni a detrimento dei diritti fondamentali – e ritennero pertanto importante interrogarsi su quali dovessero essere le reali finalità degli aiuti.

Già negli anni precedenti si era cominciato a discutere, soprattutto in ambito parlamentare e pur debolmente, sui possibili effetti negativi che il conferimento degli aiuti avrebbe potuto provocare. La Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione, ad esempio, aveva sottolineato come occorresse evitare che «direttamente o indirettamente» l'aiuto comunitario desse «ai paesi beneficiari la possibilità di attuare una politica tale che [...] [possa] danneggiare gli stessi paesi in via di sviluppo o i paesi beneficiari»³⁴⁷. Il parlamentare inglese Lord Reay³⁴⁸, appartenente al partito conservatore, in un confronto con la Commissione europea aveva richiamato l'attenzione sul pericolo che gli aiuti allo sviluppo potessero dare sostegno economico a regimi altrimenti invisibili alla CE³⁴⁹; e ancora la parlamentare comunista francese Marie Thérèse Goutmann aveva chiesto alla Commissione europea come intendesse muoversi nei confronti di molti paesi che beneficiavano di aiuti allo sviluppo comunitari pur praticando abusi come la tortura³⁵⁰. Eppure, tali sollecitazioni non avevano avuto alcun seguito ed erano rimaste dei casi isolati, confermando come la questione dei diritti umani e quella dello sviluppo non fossero state messe in connessione tra loro nella prima metà degli anni Settanta.

³⁴⁷ HAEU, PE0 20418, *Riunione del 9 aprile 1973*, senza data, p. 5.

³⁴⁸ Il nome del parlamentare era Hugh Mackay, ma nei documenti egli viene indicato secondo il titolo nobiliare ereditario Lord Reay, trasmessogli dal padre.

³⁴⁹ HAEU, UWK/NS n. 46, *Commission of the European Communities, Committee on Development and Cooperation, Summary Record*, 26 marzo 1974.

³⁵⁰ HAEU, PE0 14290, *Question écrite de Madame Marie-Thérèse Goutmann à la Commission*, 24 ottobre 1975. In questo caso la parlamentare francese si riferiva all'Indonesia, paese che faceva parte di uno schema di aiuti parallelo a quello della Convenzione di Lomé, conosciuto come Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). La CE, infatti, stava continuando a portare avanti il proprio ragionamento sullo sviluppo «on a world wide scale», come sottolineato nel fascicolo *Cooperation and development: towards a Community policy on a world scale* del 1974. Cfr. AEI, 4390, *Cooperation and development: towards a Community policy on a world scale. Offprint from Bulletin of the European Communities No. 7-8/1974*, p. 4. Altri riferimenti ai paesi ASEAN sarebbero stati poi introdotti dal parlamentare francese Gérard Bordu, cfr. HAEP, PE0_AP_QP!QE_E-0636!770050FR, *Question écrite n. 636/77 de M. Bordu à la Commission des Communautés européennes*, 30 settembre 1977. Ai paesi latinoamericani si sarebbe invece appellato il parlamentare lussemburghese Jean Dondelinger, cfr. HAEU, PE0 18030, *Question écrite n. 1025/78 de M. Dondelinger au Conseil des Communautés européennes*, 31 gennaio 1979.

Si dovette aspettare qualche settimana dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Lomé affinché il problema del collegamento tra diritti umani e aiuti allo sviluppo cominciasse a essere trattato in modo sistematico e puntuale.

Nel maggio 1976 la parlamentare Goutmann mise in luce come alcuni paesi ACP si stessero macchiando di terribili crimini contro i diritti umani e domandò se questo non costituisse un ostacolo al buon andamento dei rapporti della CE con quel gruppo di paesi³⁵¹. Qualche mese dopo il parlamentare danese Ib Stetter, membro del partito conservatore, interpellò il Consiglio rispetto a come intendesse adoperarsi per «porre termine agli orrori» che stavano avvenendo «in un certo numero di paesi firmatari dell'attuale Convenzione di Lomé»³⁵². Una domanda per certi versi simile venne rivolta al Consiglio anche da parte del parlamentare belga Alfred Bertrand, appartenente al gruppo Democratico cristiano³⁵³. A queste denunce più generiche, che denotano come l'interesse per i diritti umani provenisse ancora soprattutto dai membri del Parlamento – pur appartenenti a partiti di diversa ispirazione politica – fecero seguito contestazioni più puntuali, che si concentrarono con maggiore precisione sui crimini compiuti all'interno di specifiche nazioni beneficiarie degli aiuti della CE: tra queste, ad esempio, l'Uganda³⁵⁴ e la Guinea equatoriale³⁵⁵.

³⁵¹ HAEC, BAC 131/1983 n. 486, *Question écrite n. 151/76 de Mme Goutmann à la Commission des Communautés européennes – Object: Parlementaires détenus or disparus*, 9 maggio 1976.

³⁵² HAEU, PE0 7361, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 10 maggio 1978*, senza data, p. 173.

³⁵³ HAEC, BAC 131/1983 n. 486, *Question orale n. 0-111/76, avec débat, posée au Conseil par M. Alfred Bertrand au nom du groupe démocrate-chrétien de l'Assemblée*, 23 febbraio 1977.

³⁵⁴ A proposito della denuncia della CE sul rispetto dei diritti umani in Uganda, cfr. L. Ferrari, *Sometimes Speaking with a Single Voice*, cit., p. 192; T. King, *Human Rights in the Development Policy of the European Community*, cit., p. 55; 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, Giappichelli, 2003, pp. 45-57.

³⁵⁵ Per un approfondimento sulle violazioni compiute da parte della Guinea equatoriale, cfr. K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation*, cit., p. 324.

In Uganda, effettivamente, il potere era stato assunto con la forza dal generale Idi Amin nel 1971, e da allora era stata messa in atto una crudele repressione nei confronti di alcuni settori della popolazione – culminata poi in una vera e propria pulizia etnica intorno alla metà del decennio³⁵⁶. Una situazione simile si era verificata nella Guinea equatoriale, in cui il generale Francisco Macias Nguema aveva istituito una dittatura autoritaria e despotic che si era macchiata di uccisioni, sparizioni e torture³⁵⁷. Se nel secondo caso era stata la Commissione europea a interessarsi maggiormente della questione³⁵⁸, nel primo erano stati soprattutto i parlamentari a sollevare il problema: tra questi, il laburista olandese Arie van der Hek aveva esplicitamente chiesto al Consiglio se fosse consapevole di quello che stava accadendo nel paese dell’Africa orientale³⁵⁹.

Oltre a questi due casi vi fu però un terzo paese ACP su cui la CE accese i riflettori e sul quale, a differenza di quanto avvenuto per Uganda e Guinea equatoriale, non è stata finora compiuta una profonda opera di ricostruzione storica in merito alla presa di posizione comunitaria: l’Etiopia³⁶⁰.

Nel settembre 1974 un colpo di stato contro l’imperatore Hailé Selassié aveva portato al potere in Etiopia un gruppo di ufficiali dell’esercito, conosciuto con il nome di *Derg*, dal quale era poi emerso come *leader* il colonnello Hailé Mariam Menghistu. Questi, dopo aver eliminato gli oppositori e imposto un proprio regime dittatoriale di stampo filocomunista, aveva iniziato a condurre una spietata campagna di violenza contro larghe

³⁵⁶ Su questo, cfr. P. F. B. Nayenga, *Review: Myths and Realities of Idi Amin Dada’s Uganda*, in *African Studies Review*, Vol. 22, No. 2 (Set. 1979), pp. 127-138.

³⁵⁷ Sul regime di Nguema, si veda R. H. Jackson, C. G. Rosberg (a cura di), *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley, University of California Press, 1982, pp. 245-251.

³⁵⁸ Così come messo in luce da M. Lister, *The European Community and the Developing World*, cit., pp. 197-198.

³⁵⁹ HAEC, BAC 131/1983 n. 486, *Question écrite n. 941/76 – Object: Les droits de l’homme en Ouganda*, 1 marzo 1977.

³⁶⁰ Un solo accenno a questo paese si può trovare in K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation*, cit., pp. 326-327.

porzioni della popolazione³⁶¹. L'Unione Sovietica aveva ben presto stabilito dei contatti con Menghistu, e aveva soprattutto appoggiato l'idea di creare un partito comunista nel paese offrendo a tal fine il proprio sostegno³⁶².

Tra i primi a mobilitarsi in seno alla CE per rilevare il problema del mancato rispetto dei diritti umani in Etiopia fu il già menzionato parlamentare belga Bertrand. Essendo sua intenzione quella di avviare un confronto interno alla CE in merito alle violazioni dei diritti nel mondo, considerato peraltro l'avvicinarsi del trentesimo anniversario della DUDU, durante la seduta del Parlamento europeo dell'11 maggio 1977 egli riportò notizia degli abusi in atto nel paese africano:

dall'Etiopia ci giunge la notizia dell'uccisione di centinaia di studenti. Essi sarebbero stati abbattuti sulla strada, unicamente perché avevano manifestato contro il regime politico attuale. Sono inoltre state arrestate migliaia di studenti ed i membri dei sindacati, mentre i padroni del paese concludevano dei contratti con l'Unione Sovietica, al fine di poter conservare il controllo di determinate situazioni nonostante le reazioni della popolazione sul piano puramente politico³⁶³.

Nella medesima occasione alla sua voce si aggiunse quella del parlamentare italiano Mario Scelba, già presidente del Consiglio italiano, già presidente del Parlamento europeo e soprattutto uomo di punta del partito democristiano italiano. Secondo Scelba, le notizie provenienti dall'Etiopia erano ancor più dolorose rispetto ad altre poiché si trattava proprio «di un paese legato alla CE attraverso la Convenzione di Lomé» e come tale destinatario degli aiuti economici comunitari³⁶⁴. Fu sempre Scelba, poi, in

³⁶¹ Su questo, cfr. T. Tibebe, *Modernity, Eurocentrism, and radical politics in Ethiopia, 1961-1991*, in P. Toggia, M. Tegegn, A. Zegeye (a cura di), *Ethiopia in Transit: Millennial Quest for Stability and Continuity*, Abingdon, Routledge, 2011, p. 41.

³⁶² È interessante a questo proposito la ricostruzione dell'*intelligence* statunitense rispetto all'avvicinamento tra Unione Sovietica ed Etiopia, che si può leggere grazie alla declassificazione di alcuni documenti operata dalla Central Intelligence Agency degli Stati Uniti. Cfr. CIA, *Etiopia. The Mengistu Regime and Its Relations With Moscow*, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85S00317R000200070003-9.pdf>

³⁶³ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770511-049900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 11 maggio 1977*, p. 158.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 171.

una seduta del Parlamento europeo in cui si stava discutendo un'interrogazione sull'Etiopia che egli stesso aveva rivolto alla Commissione europea insieme ad altri parlamentari del gruppo Democratico e cristiano, a domandare quale fosse l'opinione della Commissione «sui gravi ed inquietanti avvenimenti in corso» nel paese africano. Dopo aver brevemente esposto i principali crimini compiuti dal regime di Meghistu, Scelba affermò che il Parlamento europeo avesse «il diritto di protestare e di sollecitare le istituzioni comunitarie ad intervenire per tutelare i diritti umani»³⁶⁵. Non era immaginabile, a suo avviso, continuare a chiedere ai cittadini europei sacrifici a favore di paesi del Sud del mondo che si rivelavano coinvolti in gravi violazioni. Sarebbe spettato alla Commissione, come egli specificò nella chiusura del suo lungo intervento, avanzare una proposta al Consiglio per impedire che quella grave situazione si perpetuasse.

Se Scelba si espose così tanto sulla questione dei diritti umani in Etiopia, nonostante non fosse estraneo a sua volta a un certo uso della forza nei confronti degli oppositori politici interni al suo paese³⁶⁶, la motivazione può essere individuata nel profondo anticomunismo che lo contraddistingueva e nella volontà di prendere le distanze, per quanto possibile, da un paese che stava avvicinandosi sempre più alla potenza sovietica, da cui la stessa CE aveva cercato di distinguersi e differenziarsi negli anni immediatamente precedenti – soprattutto a Helsinki con la CSCE. A questo si aggiunga il fatto che l'Etiopia era stata una colonia italiana: le sue sorti non potevano essere del tutto indifferenti ai parlamentari italiani³⁶⁷. In effetti, anche un altro parlamentare italiano, il repubblicano Michele Cifarelli, fece eco alle richieste di Scelba e domandò alla Commissione come

³⁶⁵ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770706-059900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 6 luglio 1977*, p. 231.

³⁶⁶ Basti pensare alle molte occasioni, negli anni in cui Scelba era stato ministro dell'interno, in cui venne fatto ricorso a metodi di repressione violenti. Su questo, si veda G. C. Marino, *La repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Milano, Franco Angeli, 1995.

³⁶⁷ Sul ruolo degli onorevoli italiani al Parlamento europeo, cfr. S. Guerrieri, *La délégation italienne au Parlement européen (1952-1979)*, in *Journal of European Integration History*, Vol. 17, No. 1 (2011), pp. 47-59.

intendesse muoversi rispetto ai finanziamenti previsti per l’Etiopia, considerate le consistenti infrazioni in atto³⁶⁸.

Qualche mese dopo anche il gruppo Liberale e democratico del Parlamento europeo si mobilitò in questo senso presentando una proposta di risoluzione sulla questione. Ricordando in primo luogo alcune delle più severe atrocità commesse nella nazione africana, tra cui «sentenze di morte dopo processi sommari» o l’istituzione di «tribunali popolari “di vicinato”, composti per lo più di persone completamente impreparate in materia di diritto, ma dotate di tutti i poteri riconosciuti ai tribunali militari ed incaricate di amministrare la “giustizia rivoluzionaria” rivolta soprattutto contro gli esponenti politici dell’opposizione», il gruppo esortò la Commissione e il Consiglio «a porre tutto in opera per contribuire ad un rapido e durevole miglioramento della situazione per [...] il rispetto dei diritti dell’uomo in Etiopia»³⁶⁹.

I parlamentari, quindi, non solo stavano dando evidenza delle violazioni, ma stavano anche interrogandosi su come la CE avrebbe dovuto comportarsi nei confronti di quei paesi che oltraggiavano uno dei principi su cui essa stessa aveva affermato, con la *Dichiarazione sull’identità europea* del 1973, di essere fondata. E questo a maggior ragione se i paesi appartenevano all’orbita comunista, considerato peraltro quanto le istituzioni comunitarie avevano già criticato l’Unione Sovietica sia per il mancato rispetto dei diritti umani sia per il modo con cui stava gestendo gli aiuti per lo sviluppo dei paesi del Sud del mondo.

Sulla base delle diverse idee che vennero avanzate in merito al problema del finanziamento di regimi che non rispettassero i diritti umani, fossero questi quello dell’Uganda, della Guinea equatoriale, dell’Etiopia o di altri ACP, si possono raggruppare le proposte dei parlamentari in tre distinte

³⁶⁸ HAEU, PE0 16077, *Question écrite n. 426/77 de M. Cifarelli à la Commission des Communautés européennes – 19 juillet 1977*, 29 settembre 1977.

³⁶⁹ HAEP, PE0_AP_PR_BO-0005!780010IT, *Proposta di risoluzione presentata dall’on. Bangemann a nome del Gruppo liberale e democratico sulla violazione dei diritti dell’uomo in Etiopia*, 15 marzo 1978.

categorie: l'interruzione totale dei rapporti con i paesi ACP; la sospensione degli aiuti; l'imposizione di sanzioni.

Per quel che riguarda la prima categoria, si può affermare che essa incluse l'insieme delle proposte più ferme e incontrovertibili. A suggerire la totale interruzione dei rapporti con i paesi ACP fu Scelba. Riferendosi al caso dell'Etiopia, il parlamentare italiano suggerì di accantonare la Convenzione di Lomé qualora questo si fosse reso necessario:

[...] gli avvenimenti da me ricordati sono avvenuti successivamente alla firma della Convenzione di Lomé. Ora, dato che tutti i trattati internazionali sono sottoposti alla clausola *rebus sic stantibus*, se la situazione si modifica è chiaro che l'altra parte, quella cioè che ritiene che le condizioni che diedero origine al trattato siano venute a modificarsi, ha il diritto di considerare decaduto e di denunciare il trattato³⁷⁰.

Gli fece seguito, con una citazione puntuale dell'Articolo 92 della Convenzione di Lomé che recitava che «[the] Convention may be denounced by the Community in respect of each ACP State and by each ACP State in respect of the Community, upon six months' notice», il parlamentare inglese Nicholas Bethell, appartenente al partito conservatore. Egli raccomandò alla Commissione di ricordare ai paesi che non stavano rispettando i diritti umani che la CE disponeva del potere di interrompere la relazione con essi in qualsiasi momento³⁷¹.

Tuttavia, più che di totale congelamento delle relazioni con i paesi ACP, un numero maggiore di parlamentari preferì parlare di sospensione degli aiuti. Russel Johnston, liberaldemocratico dalla Scozia, e Aart Geurtsen, a sua volta liberaldemocratico proveniente però dai Paesi Bassi, invitarono la Commissione a considerare di interrompere l'aiuto comunitario nel caso in cui il paese beneficiario dell'assistenza fosse stato sorpreso a commettere

³⁷⁰ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770706-059900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 6 luglio 1977*, p. 232.

³⁷¹ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770706-059900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 6 luglio 1977*, p. 235.

azioni contro i diritti umani. Più nello specifico, il parlamentare scozzese suggerì di avvisare le autorità di paesi come l’Etiopia o l’Uganda che questa avrebbe potuto essere la conseguenza delle «atrocità» che stavano compiendo³⁷², mentre Geurtsen si rivolse alla Commissione chiedendole se fosse consapevole che il sostegno a un paese come l’Etiopia avrebbe potuto tramutarsi in appoggio di tipo militare – molto distante quindi da quello che la Convenzione di Lomé aveva previsto. Ecco perché, a suo dire, sospendere il finanziamento fino alla restaurazione di un sistema non autoritario avrebbe rappresentato una possibile soluzione al problema³⁷³.

Infine, venne avanzata l’idea di applicare delle sanzioni: a parlarne fu soprattutto il belga Bertrand³⁷⁴. Tuttavia, egli stesso si chiese quali conseguenze tale decisione avrebbe implicato nel caso ci fossero state con le nazioni coinvolte relazioni non solo commerciali, ma anche politiche. A pensare non solo alle nazioni direttamente coinvolte, ma anche a quelle con cui tali nazioni avevano a loro volta delle relazioni fu il parlamentare italiano comunista Renato Sandri. A sua detta, infatti, non si poteva dimenticare come diversi paesi ACP, pur legati alla CE attraverso la Convenzione di Lomé, rientrassero al contempo nell’orbita di controllo dell’Unione Sovietica: era pertanto doveroso agire con cautela per non inasprire i rapporti con la potenza comunista³⁷⁵. Cominciava a prendere spazio, proprio grazie alle parole di un politico comunista, l’idea per cui la CE dovesse intrattenere con l’Unione Sovietica un rapporto diverso da quanto delineato fino a quel momento. Questo venne espresso più nel dettaglio dal parlamentare tedesco socialista Hellmut Sieglerschmidt³⁷⁶. Egli sottolineò come non fosse possibile «far

³⁷² HAEU, PE0 7228, *Interrogazione dell’on. Johnston, H-451/77 – Oggetto: Rispetto dei diritti fondamentali dell’uomo in Etiopia*, 2 febbraio 1978.

³⁷³ HAEP, PE0_AP_QP!QE_E-0428!780030FR, *Question écrite n. 428/78 de M. Geurtsen à la Commission des Communautés européennes – Object: Aide à l’Éthiopie*, 5 luglio 1978.

³⁷⁴ HAEC, BAC 131/1983 n. 486, *Question orale n. 0-111/76, avec débat, posée au Conseil par M. Alfred Bertrand au nom du groupe démocrate-chrétien de l’Assemblée*, 23 febbraio 1977.

³⁷⁵ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770706-059900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 6 luglio 1977*, pp. 235-236.

³⁷⁶ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770511-049900EN, *Debates of the European Parliament – Sitting of Wednesday 11 May 1977*, pp. 160-162.

dipendere le [...] relazioni politiche, militari ed economiche dal fatto che i diritti dell'uomo [fossero] stati o meno violati nel paese in questione», dal momento che tale decisione avrebbe significato per la CE «la fine della politica estera»³⁷⁷: l'«autocompiacimento etico»³⁷⁸ derivante dall'imposizione di sanzioni non avrebbe portato aiuto effettivo ai paesi in cui i diritti umani non venivano rispettati. A suo avviso risultava molto più importante per la CE continuare il lavoro per i diritti umani avviato a Helsinki con la CSCE e presentarsi compatta alla conferenza di *follow-up* di Belgrado che sarebbe iniziata poco tempo dopo³⁷⁹. Nel periodo successivo al termine dei negoziati CSCE, la CE aveva infatti deciso di mantenere vivo il proprio impegno per i diritti umani. Una volta giunti a Belgrado, tuttavia, i Nove avrebbero faticato a tenere fede alla posizione osservata fino a quel momento: e questo per almeno due motivi. Innanzitutto, l'attivismo per i diritti umani della CE era stato superato da quello statunitense, complice l'elezione a presidente di Jimmy Carter – che aveva posto i diritti umani al centro della politica estera³⁸⁰ – e la creazione di una commissione congressuale, la US Helsinki Commission, che si doveva occupare nello specifico della promozione dei diritti umani nel contesto della CSCE³⁸¹. Come evidenziato

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 161.

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 160.

³⁷⁹ Su questo, cfr. A. Romano, *The European Community and the Belgrade CSCE*, in V. Bilandžić, D. Dahlmann, M. Kosanović (a cura di), *From Helsinki to Belgrade – The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen, Bonn University Press, 2012, pp. 205-224.

³⁸⁰ Carter aveva dato inaugurazione alla sua presidenza con un discorso in cui il tema dei diritti umani era emerso nella sua primaria importanza: «Because we are free, we can never be indifferent to the fate of freedom elsewhere. Our moral sense dictates a clear-cut preference for those societies which share with us an abiding respect for individual human rights. We do not seek to intimidate, but it is clear that a world which others can dominate with impunity would be inhospitable to decency and a threat to the well-being of all people». Cfr. James Carter, *Inaugural Address, January 20th 1977*, presidency.ucsb.edu/ws/?pid=6575. La storiografia si è occupata lungamente dei motivi che spinsero il presidente Carter a porre una tale enfasi sui diritti umani. Si veda su questo: Umberto Tulli, *Tra diritti umani e distensione*, cit.

³⁸¹ A questo proposito si legga la biografia di Millicent Fenwick, parlamentare repubblicana in seno al Congresso statunitense, che ideò la creazione della US Helsinki Commission per supervisionare l'applicazione dell'*Atto finale di Helsinki* negli Stati Uniti e negli altri paesi aderenti alla CSCE: A. Schapiro, *Millicent Fenwick. Her Way*, Londra, Rutgers University Press, 2003.

da Angela Romano, «the new US administration [...] somehow conditioned the action of the EC Nine at the Belgrade conference»³⁸². In secondo luogo, si era manifestata tra i paesi comunitari la volontà di instaurare un dialogo costruttivo con i paesi dell'Est e con l'Unione Sovietica dopo le tensioni emerse con quella potenza durante i negoziati di Helsinki. Dopo anni in cui vi era stata la determinazione di assumere una posizione autonoma e specifica sulla scena internazionale, la CE sembrava voler mettere in atto una strategia diversa: tentare di mantenere intatte le relazioni che, con fatica, era stato possibile avviare con le due superpotenze negli anni precedenti. Ciò non significava rinunciare del tutto alle questioni politiche e morali, bensì insistere di meno su tali argomenti. A tale proposito, proprio Sieglerschmidt chiese come fosse possibile che la CE si esprimesse sui diritti umani di altri paesi quando questi non erano del tutto rispettati nemmeno al suo interno. In effetti il dibattito sul rispetto dei diritti umani nei paesi membri della CE era molto acceso. Durante una seduta del Parlamento nell'ottobre del 1976 era stato presentato un lungo rapporto, preparato dal parlamentare repubblicano francese Léon Jozeau-Marigné, che verteva proprio su quel tema. Stando ad alcuni parlamentari intervenuti nell'occasione, come l'italiano Scelba, si rivelava necessario «un rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini comunitari, anche di quelli civili e politici» per contribuire «alla causa del progresso e dello sviluppo della CE»³⁸³.

In ogni caso, per quanto le sanzioni avessero attratto attenzione tra i parlamentari, sia la Commissione che il Consiglio si dimostrarono perplessi a riguardo. La Commissione, da parte sua, ricordò più volte quanto sarebbe

³⁸² A. Romano, *The European Community and the Belgrade CSCE*, in V. Bilandžić, D. Dahlmann, M. Kosanović (a cura di), *From Helsinki to Belgrade*, cit., p. 207.

³⁸³ Cfr. HAEP, PE0_AP_DE!1976_DE19761012-069900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di martedì 12 ottobre 1976*, pp. 79-80. Anche per questo, qualche mese dopo, venne approvata da parte delle tre istituzioni comunitarie una dichiarazione congiunta sulla salvaguardia dei diritti fondamentali in Europa, dove si sosteneva come le tre istituzioni ritenessero cruciale sottolineare «l'importanza essenziale che [esse] attribuiscono al rispetto dei diritti fondamentali» e «nell'esercizio dei loro poteri e perseguendo gli obiettivi delle Comunità europee, rispettano e continueranno a rispettare tali diritti». HAEP, PE0_AP_RP!JURI.1961_A0-0557!760001IT, *Risoluzione sul progetto di Dichiarazione comune da parte del Parlamento, del Consiglio e della Commissione sulla salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo*, 7 marzo 1977.

stato difficile collegare gli aiuti al rispetto dei diritti umani, dal momento che la Convenzione di Lomé non riportava alcun riferimento formale alla questione. Punire i paesi ACP, inoltre, avrebbe fatto venire meno, come evidenziò Claude Cheysson parlando a nome della Commissione, i vantaggi che derivavano alla CE dalla relazione con questi ultimi: sarebbe stato contrario all'interesse comunitario abbandonarli del tutto e «non esservi più presente in alcuna maniera»³⁸⁴. Dei benefici che la CE traeva dal rapporto con i paesi della Convenzione di Lomé parlò anche il presidente del Consiglio, il danese Knud Børge Andersen, qualche tempo dopo: «la Convenzione di Lomé» egli affermò durante una seduta del Parlamento,

non è soltanto un regalo che noi facciamo ai paesi in fase di sviluppo, dai quali noi in qualità di donatori [...] possiamo pretendere questo o quello. Si tratta piuttosto di un accordo fra due gruppi di paesi stipulato allo scopo di assicurarsi reciproci vantaggi, anche se vi è una certa differenza fra i punti di vista degli uni e degli altri³⁸⁵.

Se quindi erano state avanzate diverse ipotesi su come agire rispetto alle violazioni, vi erano al contempo alcune difficoltà, che ruotavano essenzialmente intorno al modo in cui sospendere gli aiuti nella pratica, agli standard da applicare per stabilire quali paesi punire e alla base legale sulla quale agire³⁸⁶. Oltre a questo, però, vi erano almeno altre due difficoltà: come avrebbe potuto la CE monitorare il rispetto dei diritti umani, e attraverso quale scala avrebbe decretato quali paesi punire e quali no?³⁸⁷ E inoltre: quali diritti umani esattamente avrebbe considerato? Se da un lato l'attenzione della CE era soprattutto rivolta alle violazioni dei diritti civili e politici, la sospensione

³⁸⁴ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770706-059900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 6 luglio 1977*, p. 233.

³⁸⁵ HAEU, PE0 7361, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 10 maggio 1978*, senza data, p. 173.

³⁸⁶ Difficoltà su cui peraltro si erano interrogati anche i parlamentari. Cfr. ad esempio: HAEU, PE0 21525, *Riunione del 17 e 18 marzo 1977*, senza data.

³⁸⁷ Secondo Landman quello della misurazione dei diritti umani è un tema che implica numerosi problemi sui versanti etico, politico e metodologico. Cfr. T. Landman, *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 4 (Nov. 2004), pp. 906-931.

degli aiuti e l'imposizione di sanzioni avrebbero necessariamente causato un deterioramento dei diritti economici e sociali in paesi che già versavano in condizioni di povertà. Questo fu chiaro quando, in riferimento alle domande d'intervento sull'Etiopia da parte dei parlamentari, la Commissione rispose di dover necessariamente tenere in conto la grave situazione di siccità in cui versava il paese: tagliare gli aiuti avrebbe significato contribuire alla crisi alimentare in atto³⁸⁸.

Le questioni in gioco, pertanto, erano molte. Se da un lato appariva necessario proteggere i diritti umani, dall'altro risultava imprescindibile agire con prudenza. Proprio per questo l'unica decisione politica che infine venne presa consistette non tanto nella sospensione degli aiuti, quanto in un loro rallentamento. La decisione venne presa nel 1977, quando il Consiglio si espresse con una dichiarazione esplicita sull'Uganda:

The Council deplors the consistent denial of basic human rights to the people of Uganda. The Council agrees to take steps within the framework of its relationship with Uganda under the Lomé Convention to ensure that any assistance given by the Community to Uganda does not in any way have as its effect a reinforcement or prolongation of the denial of basic human rights to its people³⁸⁹.

Si trattava di una decisione unilaterale, assunta però dalla CE in conformità con lo spazio di manovra consentito dalla Convenzione di Lomé. Come spiega più nel dettaglio Marjorie Lister³⁹⁰, il rallentamento implicò che solo il 5% dei fondi destinati a progetti specifici venisse inviato al paese durante la dittatura di Amin; anche gli aiuti alimentari vennero limitati. Una manovra simile venne poi eseguita con la Guinea equatoriale e, più avanti nel tempo, con la Repubblica centrafricana³⁹¹. Nessuna decisione venne invece

³⁸⁸ HAEP, PEO_AP_QP!QE_E-0428!780030FR, *Question écrite n- 428/78 de M. Geurtsen à la Commission des Communautés européennes*, 5 luglio 1978.

³⁸⁹ AEI, 57738, *Bullettin of the European Communities*, No. 6, Luglio 1977.

³⁹⁰ M. Lister, *The European Community and the Developing World*, cit., pp. 196-197.

³⁹¹ Cfr. HAEC, BAC 19/2001 n. 59, *Les droits de l'homme et la Convention de Lomé: Rappel des evenements et de l'evolution de la doctrine*, 4 febbraio 1983.

presa sull'Etiopia, e questo, si può suggerire, proprio perché essa rientrava nell'orbita dell'Unione Sovietica e non si riteneva fosse nell'interesse della CE pronunciarsi formalmente a riguardo.

Per quanto debole rispetto alle richieste e alle proposte dei parlamentari, il pronunciamento del Consiglio rappresentò un momento di svolta epocale, dal momento che riconobbe ufficialmente un ruolo strategico ai diritti umani nella procedura di conferimento dell'assistenza comunitaria. Tale azione testimoniò come vi fosse stato uno spostamento dell'attenzione politica della CE: se nei primi anni Settanta l'oggetto d'interesse della strategia di sviluppo comunitaria era stato soprattutto lo sviluppo dei destinatari, tra 1976 e 1977 il focus iniziò a spostarsi sui diritti civili e politici e quindi sul ruolo dei donatori nell'impedire che venissero perpetrate violazioni attraverso il sostegno economico dato ai paesi economicamente arretrati.

Si passava così da una fase, emersa con la decolonizzazione, in cui erano stati principalmente i *collective rights* ad attrarre attenzione in riferimento alla questione dello sviluppo a una fase in cui invece erano gli *individual rights* a essere tenuti maggiormente in considerazione nella formulazione delle politiche di aiuto. A tale proposito, nonostante Whelan e Donnelly sostengano che l'enfasi data dagli storici all'importanza dei diritti politici e civili negli anni Settanta sia oltremodo esagerata e si debba tenere maggiormente conto dell'importanza per l'Occidente dei diritti economici e sociali³⁹², è doveroso evidenziare che furono effettivamente i diritti civili quelli a cui la CE fece riferimento nelle occasioni in cui si riferì alle violazioni di diritti umani nei paesi in via di sviluppo.

La responsabilità di aiutare i paesi in via di sviluppo si era ormai tramutata nella responsabilità per la CE di non aiutare quelli tra loro che si

³⁹² D. J. Whelan, J. Donnelly, *The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime*, cit. Ai due studiosi risponde Susan L. Kang, sostenendo che quanto da essi affermato rispetto al ruolo delle *élites* occidentali e del sostegno di quest'ultime ai diritti economici e sociali non dimostri a sufficienza la centralità di quel tipo di diritti. Cfr. S. L. Kang, *The Unsettled Relationship of Economic and Social Rights and the West: A Response to Whelan and Donnelly*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 31, No. 4 (Nov. 2009), pp. 1006-1029.

stessero macchiando di crimini contro i diritti umani. La CE non poteva accettare di sostenere attraverso i propri finanziamenti abusi e violazioni, e per questo passò a declinare il proprio dovere morale sul piano negativo.

Quali furono i motivi che concorsero a determinare un tale cambiamento? Come mai la CE si concentrò sugli effetti negativi degli aiuti in relazione ai diritti umani? Una prima spiegazione dovrebbe sicuramente tenere conto della volontà della CE di difendere il proprio prestigio internazionale e l'immagine di sé che era andata costruendo tra l'*Anno dell'Europa*, la *Dichiarazione sull'identità europea* e la CSCE. Tuttavia, furono anche altri i fattori che contribuirono alla presa di coscienza rispetto alle violazioni e al nesso tra politica di sviluppo e diritti umani: le sollecitazioni delle ONG da un lato e il dialogo dei parlamentari europei con il Congresso statunitense dall'altro.

4.2. Il confronto con le ONG

Tra 1976 e 1977 furono tre le ONG che avviarono un confronto con le istituzioni comunitarie rispetto ai diritti umani e agli schemi di assistenza allo sviluppo: Amnesty International, European Movement e Anti-Slavery Society. Tutte e tre basate in Europa e con una lunga storia di attivismo per i diritti umani alle spalle, queste ONG si impegnarono per segnalare alla CE le violazioni compiute dai paesi ACP, e più in generale dai paesi beneficiari di aiuti comunitari, e per invitarla a prestare attenzione al sostegno economico che stava conferendo a regimi che non rispettavano adeguatamente i diritti umani.

Tra le tre, Amnesty International risultava senza dubbio essere l'organizzazione più conosciuta a livello internazionale. Fondata nel 1961 a Londra con l'obiettivo di far luce su qualunque violazione dei diritti umani perpetrata nel mondo (il suo simbolo era appunto una candela accesa circondata di filo spinato), Amnesty International aveva fin dalla sua fondazione iniziato a mobilitarsi attraverso campagne di sensibilizzazione e si era impegnata principalmente rispetto alle detenzioni prolungate dei

prigionieri di coscienza, alla tortura e alla pena di morte³⁹³. Già nel 1974 Amnesty International aveva cominciato a cercare contatti con le istituzioni comunitarie al fine di segnalare gli abusi che venivano compiuti in alcuni dei paesi con cui la CE aveva instaurato delle relazioni per inviare aiuti allo sviluppo. Nel novembre di quell'anno il segretario generale di Amnesty International, Martin Ennals, aveva infatti inviato una lettera ad Hans-Broder Krohn, a capo della Direzione generale sullo sviluppo e la cooperazione della CE, per informarlo che la sua ONG stava portando avanti una campagna per il rilascio dei prigionieri politici in cinque paesi con cui la CE aveva recentemente intrapreso dei rapporti di collaborazione: Camerun, Chad, Costa d'avorio, Gabon e Mali³⁹⁴. Nel 1975, poi, Ennals aveva mandato un *report* sul Marocco alla medesima Direzione generale e aveva specificato che la Commissione avrebbe potuto utilizzarlo «in view of the re-negotiation of Morocco's Treaty Association with the EC»³⁹⁵. Fu però soprattutto con il 1977 che le comunicazioni si intensificarono. Nel febbraio del 1977 Ennals inviò alla Commissione, impegnata negli stessi giorni in un *meeting* in Uganda per discutere il successivo rinnovo della Convenzione di Lomé con i paesi ACP, una lettera a cui allegava un documento intitolato *The Human Rights Situation in Uganda*. Scopo dell'ONG era quello di mettere i partecipanti all'incontro a conoscenza del *report* e informarli su quali fossero i crimini commessi a detrimento dei diritti umani nel paese in cui si trovavano³⁹⁶. A questo fece seguito, nel luglio del medesimo anno, una lettera

³⁹³ Per una storia degli esordi di Amnesty International, cfr. J. Power, *Amnesty International. The Human Rights Story*, Oxford, Pergamon Press, 1981. Cfr. inoltre, J. Eckel, *The International League for the Rights of Man, Amnesty International, and the Changing Fate of Human Rights Activism from the 1940s through the 1970s*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 4, No. 2 (2013), pp. 183-214.

³⁹⁴ HAEU, BAC 79/1982 n. 181, *Lettera di Martin Ennals a Hans-Broder Krohn*, 25 novembre 1974.

³⁹⁵ HAEU, BAC 79/1982 n. 181, *Lettera di Martin Ennals a Hans-Broder Krohn*, 14 aprile 1975.

³⁹⁶ HAEC, BAC 39/1980 n. 965, *Lettera di Martin Ennals a Wilhelm Haferkamp*, 25 febbraio 1977. Per leggere il *report* che descriveva tutte le violazioni dei diritti umani in Uganda dal 1971 al 1976, cfr. invece HAEC, BAC 39/1980 n. 965, *Amnesty international submission to the UN Commission on Human Rights – The Human Rights situation in Uganda*, gennaio 1977.

in cui Amnesty International intese sollecitare la Commissione, e in particolare il commissario per le relazioni esterne Wilhelm Haferkamp, a rispettare l'impegno per i diritti umani su cui la CE si era pronunciata durante una riunione del Parlamento europeo con i paesi ACP³⁹⁷. Non va dimenticato, peraltro, che Ennals era solito incontrare di persona i rappresentanti delle istituzioni comunitarie, e questo gli consentiva di intraprendere più facilmente dei rapporti con loro per sostenere la propria causa³⁹⁸.

Nata non molti anni prima di Amnesty International, l'organizzazione European Movement aveva tra i suoi obiettivi quello di incoraggiare l'integrazione europea attraverso la promozione della democrazia e dei diritti umani. Sebbene il suo scopo principale fosse soprattutto quello di coordinare un gruppo di associazioni pro-europee e portare avanti una campagna per l'elezione diretta del Parlamento europeo, European Movement si impegnò anche per segnalare alla CE la necessità di collegare l'invio di aiuti al rispetto dei diritti umani da parte dei paesi beneficiari. Già nei primi anni Settanta tale ONG aveva criticato lo schema attuato dalla CE attraverso la Convenzione di Yaoundé, dal momento che l'ammontare di aiuti non riusciva a coprire a sufficienza i bisogni dei paesi destinatari e non garantiva pertanto i loro diritti fondamentali³⁹⁹. In aggiunta a questo il direttore della organizzazione, Ernest Wistrich, inviò poi una lettera al presidente della Commissione Roy Jenkins così come a Claude Cheysson lamentando l'assenza di una clausola sui diritti umani all'interno della Convenzione di Lomé⁴⁰⁰.

³⁹⁷ HAEC, BAC 39/1980 n. 965, *Lettera di Martin Ennals a Wilhelm Haferkamp*, 14 luglio 1977.

³⁹⁸ Ivi. Nella lettera vi è riferimento a due incontri che Ennals aveva avuto rispettivamente con Haferkamp e con un altro funzionario della Direzione generale Sviluppo e cooperazione. Ennals, inoltre, aveva incontrato anche Claude Cheysson, come detto in HAEU, BAC 79/1982 n. 181, *Lettera da Claude Cheysson a Martin Ennals*, 4 dicembre 1974.

³⁹⁹ HAEU, UWK/NS n. 84, *Report of International Weekend Conference, held at Ellecom, near Arnhem, Netherlands. 23-25 October 1970. Topic: Development aid to the Third World*, senza data.

⁴⁰⁰ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Lettera da Ernest Wistrich a Roy Jenkins e Claude Cheysson*, 29 marzo 1978.

Comunemente considerata l'ONG più antica del mondo⁴⁰¹, Anti-Slavery Society era stata fondata nel 1823 con il fine di abolire la schiavitù nei territori dell'impero britannico e aveva rivisto i suoi obiettivi solo dopo che il suo obiettivo era stato raggiunto con l'approvazione dello *Slavery Abolition Act* nel 1833 e con le successive misure abolizionistiche adottate in seno alla Lega delle nazioni nel 1926 e alle Nazioni Unite nel 1956. Avendo deciso di continuare la propria attività vigilando sulle violazioni di diritti umani su scala globale, negli anni Settanta Anti-Slavery Society cominciò a interessarsi di politica di sviluppo e diritti umani, e lanciò un programma di ricerca di tre anni per studiare il nesso tra i diritti umani e il problema del sottosviluppo a livello internazionale. Oltre ad aver informato la CE rispetto a tale iniziativa, l'ONG rappresentata da Patrick Montgomery inviò un *report* sulle attività che essa stessa aveva condotto a partire dal 1974 nei paesi in via di sviluppo in cui si verificavano violazioni dei diritti umani⁴⁰² ed esplorò la possibilità di ricevere finanziamenti da parte della Commissione⁴⁰³.

Ciascuna delle tre ONG aveva pertanto messo in campo una serie di azioni per chiedere alla CE di considerare il rispetto dei diritti umani nei paesi destinatari d'assistenza allo sviluppo e di impegnarsi per non sostenere economicamente regimi che non dimostravano attenzione per le libertà fondamentali dei cittadini e delle minoranze. Si trattava per lo più di lettere e scambio di documenti, ma va evidenziato come ogni strumento risultasse funzionale allo scopo delle ONG: fare pressione sulla CE per convincerla a cambiare la propria politica di sviluppo orientandola maggiormente a favore dei diritti umani.

⁴⁰¹ Con questa ricostruzione (illustrata ad esempio da C. Chatfield, *Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945*, in J. Smith, C. Chatfield, R. Pagnucco (a cura di), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse NY, Syracuse University Press, 1997, pp. 19-41) non si trova del tutto d'accordo Thomas Davies, che ritiene che già a partire dal 1760 avevano preso il via alcune forme di organizzazioni transnazionali che avrebbero poi contribuito alla nascita delle prime ONG. Cfr. T. Davies, *NGOs. A New History of Transnational Civil Society*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 26.

⁴⁰² HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Anti-Slavery Society. Quadrennial Report on the period 1974-1977*, senza data.

⁴⁰³ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Lettera da Patrick Montgomery a Roy Jenkins*, 21 luglio 1978.

Da parte sua, la CE dimostrò di prendere in considerazione quanto messo in luce dalle tre ONG. Già nel 1975 Krohn aveva risposto a nome della Commissione alla lettera che Martin Ennals gli aveva inviato da parte di Amnesty International ed aveva espresso il suo apprezzamento per il lavoro svolto da quella organizzazione⁴⁰⁴. Eppure bisogna sottolineare come la Commissione avrebbe dimostrato in seguito di non essere sempre pronta ad accogliere le richieste di quella ONG. In una nota relativa alla concessione del patrocinio della Commissione alle attività della sezione belga di Amnesty International, il vice segretario generale della Commissione Christopher Audland venne messo in guardia rispetto al fatto che «the current criticisms of Amnesty International against certain authoritarian regimes in Africa, the Middle East and Latin America [...] put the Commission in an awkward position vis-à-vis to certain of our ACP countries with which [it has] been negotiating»⁴⁰⁵. Lo stesso venne sottolineato anche da Émile Noël, segretario generale della Commissione, in una lettera inviata a un rappresentante di Amnesty International che aveva precedentemente scritto per manifestare preoccupazione rispetto alle violazioni perpetrate in Etiopia. Pur rammentando come la Commissione avesse già manifestato il suo interesse, Noël ricordò che essa aveva specifici obblighi derivanti dalla Convenzione di Lomé: nel caso di abusi e crimini, la CE non avrebbe potuto fare altro che esprimere preoccupazione, dal momento che qualsiasi altra decisione non sarebbe stata lecita e avrebbe anzi portato ulteriori danni alla popolazione etiopica⁴⁰⁶. Se quindi da un lato era stato dimostrato sostegno per le attività di Amnesty International, dall'altro si riteneva necessario non incrinare le relazioni con i paesi ACP.

Nell'ottobre del 1977, dopo aver ricevuto molte richieste da parte del Parlamento, la Commissione asserì di essere disponibile a fornire la propria

⁴⁰⁴ HAEU, BAC 79/1982 n. 181, *Lettera da Hans-Broder Krohn a Martin Ennals*, 20 gennaio 1975.

⁴⁰⁵ HAEC, BAC 39/1980 n. 965, *Note for the attention of Mr. Audland from Mr. Phan Van Phi – Subject: Request by Amnesty International Belgium for the President's Patronage, and use of the Commission's facilities for an information campaign*, 20 aprile 1977.

⁴⁰⁶ HAEC, BAC 381/1995 n. 141, *Lettera di Émile Noël a M. Belmans*, senza data.

assistenza nel caso arrivassero richieste puntuali da parte delle ONG⁴⁰⁷, e fu questa la posizione che venne tenuta anche nel periodo successivo. Qualche mese dopo, infatti, Claude Cheysson inviò una lettera a European Movement sostenendo che, nonostante non vi fosse alcuno specifico obbligo relativo al rispetto dei diritti umani nella Convenzione di Lomé, la Commissione aveva colto «every opportunity to denounce violation of fundamental rights of the human being in Africa», e scelto di ricorrere a «special procedures in order that aid cannot be diverted from its objectives, when there is ground for suspicion»⁴⁰⁸.

Più che la Commissione, però, fu il Parlamento l'istituzione che si rivelò maggiormente attenta alle sollecitazioni che arrivavano dalle ONG. Durante uno dei dibattiti sull'Uganda venne esplicitamente citato il *report* redatto da Amnesty International su quel paese, per dare sostanza alla proposta di sospendere gli aiuti alla nazione guidata dal governo di Amin⁴⁰⁹. Al ruolo cruciale delle ONG e all'importanza dei *report* sui paesi ACP redatti da queste ultime si fece riferimento anche durante la seduta plenaria dell'11 maggio 1977⁴¹⁰, durante la quale ricorse più volte il nome di Amnesty International. Ai *report* di questa associazione sulla situazione dei diritti umani in Etiopia fecero poi riferimento, rispettivamente in una interrogazione rivolta ai Ministri degli esteri e in una rivolta alla Commissione, la parlamentare scozzese Winifred Ewing⁴¹¹ e il parlamentare democratico francese Vincent Ansquer⁴¹².

⁴⁰⁷ HAEP, PE0 AP QP QE E-0298/77, *Question écrite n. 289/77 de M. Maigaard à la Commission des Communautés Européennes*, 15 giugno 1977.

⁴⁰⁸ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Lettera di Claude Cheysson a Ernest Wistrich*, 12 aprile 1978.

⁴⁰⁹ HAEC, BAC 131/1983 n. 486, *Question écrite n. 941/76 – Object: Les droits de l'homme en Ouganda*, 1 marzo 1977.

⁴¹⁰ HAEP, PE0 AP DE!1977_DE19770511-049900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 11 maggio 1977*, p. 158-159.

⁴¹¹ HAEU, PE0 16700, *Question écrite n. 1050/77 de MMe Ewing aux ministres des affaires étrangères des neuf États membres se réunissant dans le cadre de la coopération politique – Object: Violation des droits de l'homme en Éthiopie*, 20 gennaio 1978.

⁴¹² HAEU, PE0 17916, *Question écrite n. 911/78 de M. Ansquer à la Commission des Communautés européennes – Object: Droits de l'homme en Éthiopie*, 19 dicembre 1978.

Furono i parlamentari laburisti inglesi Robert Edwards e Geoffrey de Freitas a manifestare più apertamente il loro disagio rispetto all'invio di aiuti comunitari a paesi responsabili di non rispettare i diritti umani. Rivolgendosi al già menzionato presidente del Consiglio Andersen, Edwards chiese se i nove paesi membri della CE avessero tenuto conto dei *report* stilati da Amnesty International riguardo le violazioni commesse da numerosi paesi collegati alla CE attraverso la Convenzione di Lomé. Secondo Edwards i Ministri degli esteri dei Nove avrebbero dovuto per lo meno tentare di trovare una soluzione in merito ai più gravi crimini, come la tortura o la detenzione senza processo, dal momento che questo avrebbe aiutato non solo la CE a rimanere fedele ai propri principi, ma anche «some of the people fighting for human freedom in the [...] countries mentioned»⁴¹³. Poiché Andersen rispose sottolineando come non fosse possibile per la CE agire seguendo problemi specifici evidenziati dalle ONG, De Freitas intervenne a sostegno di Edwards e rimarcò che «in view of the Community's direct association with many countries in the *Lomé Convention*, surely before [EC] money is spent in countries indicted by AI, [the EC] should at least make the most careful investigations to see that we are not subsidising oppression»⁴¹⁴.

Sulla stessa linea di Andersen, tuttavia, il Consiglio dimostrò scarso interesse per le ONG – se non addirittura distacco. Questo era emerso con chiarezza durante le sedute del Parlamento, e venne però ribadito almeno in un'altra occasione. Durante un pranzo tra i ministri degli affari esteri, infatti, venne espressa preoccupazione in merito alla possibile connessione tra il rispetto dei diritti umani e l'invio degli aiuti allo sviluppo così come ipotizzato dalle ONG. Dal momento che gli stessi ministri non si erano ancora confrontati a riguardo, essi rimarcarono come si sarebbe dovuto aspettare di avere una posizione comune prima di esprimersi sul tema in modo palese⁴¹⁵. In ogni caso, la dichiarazione sull'Uganda e la decisione di rallentare il conferimento di aiuti a quella nazione attestarono infine come anche il

⁴¹³ HAEP, PE0 AP QP QH_H-0432/77, *Debates of the European Parliament – Sitting of Wednesday 15 March 1978*, p. 79.

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 80.

⁴¹⁵ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Record of conversation – Lomé II*, 10 marzo 1978.

Consiglio, nonostante le iniziali esitazioni, si stesse muovendo nella direzione intrapresa dalle altre istituzioni – seppur con minore partecipazione.

Alla luce di questa analisi, è pertanto possibile affermare che le ONG ebbero una certa influenza sulle istituzioni comunitarie, dal momento che le questioni da esse evidenziate divennero più volte oggetto di discussione all'interno della CE. In seguito alle sollecitazioni provenienti da organizzazioni come Amnesty International, European Movement e Anti-Slavery Society, la CE cominciò a iscriverne i diritti umani all'interno della propria agenda per lo sviluppo.

Se la CE lo fece, comunque, fu anche perché negli stessi anni le ONG erano diventate un *partner* della progettazione comunitaria in merito agli aiuti. La Commissione europea, infatti, aveva riflettuto sulla possibilità di coinvolgere le ONG in merito alla propria programmazione sugli aiuti per lo sviluppo già nel 1973⁴¹⁶. Nel 1975, poi, essa aveva inviato una specifica comunicazione al Consiglio in cui aveva dato conto della relazione esistente tra la CE e le ONG specializzate nella cooperazione. Nel documento, la Commissione aveva evidenziato come la collaborazione con le ONG dovesse essere ampliata e come fosse doveroso dare avvio a un maggior numero di progetti da portare avanti nei paesi del cosiddetto Terzo mondo⁴¹⁷. Nel 1976, in occasione di una riunione della Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione, si era poi stabilito di destinare una serie di specifici finanziamenti alle ONG per promuovere lo sviluppo dei paesi economicamente arretrati⁴¹⁸. Come evidenziato da Dieter Frisch, una «fruitful cooperation with non-State actors»⁴¹⁹ aveva preso il via proprio quell'anno,

⁴¹⁶ HAEP, PE0 AP QP QE_E-0367/73, *Written Question No. 367/73 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities*, 1 ottobre 1973.

⁴¹⁷ AEI, 4377, *Relations between the European Communities and the Non-Governmental Organisations (NGOS) specialising in Development Cooperation*, 6 ottobre 1975.

⁴¹⁸ HAEU, PE0 21529, *Riunione del 20-21 giugno 1977*, senza data.

⁴¹⁹ D. Frisch, *The EU's Development Policy. A Personal View of 50 Years of International Cooperation*, in *Policy Management Report*, No. 15 (2008), p. 20.

poiché era stato organizzato un programma di cofinanziamento dei progetti delle ONG nei paesi in via di sviluppo da parte della Commissione europea⁴²⁰.

Considerato quindi sia il ruolo di *agency* che di *partnership* delle ONG rispetto all'azione per lo sviluppo della CE, tre ulteriori osservazioni possono essere delineate.

In primo luogo, si può dire che sia corretto quanto largamente proposto dalla storiografia che ha studiato l'azione delle ONG: gli anni Settanta rappresentarono una sorta di nuovo inizio per quel che riguarda il loro attivismo per i diritti umani⁴²¹. Dopo il momento di cruciale innovazione segnato dagli anni del secondo dopoguerra, in cui però le ONG non erano riuscite a imporsi su scala internazionale, fu negli anni Settanta che si poté assistere a una sorta di ripartenza: le proteste delle ONG contribuirono all'avvio e al progresso di un vero e proprio *new social movement* che fece della promozione dei diritti umani il proprio principale obiettivo⁴²². Come sottolinea più nello specifico Kenneth Cmiel, fu nella seconda metà degli anni Settanta che si poté osservare un'esplosione di attività e di campagne che si rivelarono addirittura più efficaci delle risoluzioni e delle proposte elaborate in seno alle Nazioni Unite⁴²³. Di simile avviso anche Mark Mazower, secondo il quale furono soprattutto le ONG ad agire in quel periodo a difesa dei diritti umani degli individui e dei gruppi e a creare una sorta di «global sense of international community»⁴²⁴. Le attività condotte da Amnesty International, European Movement e Anti-Slavery Society nella seconda metà degli anni Settanta attestano come, anche nel contesto comunitario, le ONG fossero

⁴²⁰ Su questo aspetto, cfr. anche A. Lapucci, *ONG e cooperazione europea allo sviluppo: originalità e limiti di un modello*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente*, cit., pp. 151-179.

⁴²¹ Si veda A. Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2002, pp. 126-156.

⁴²² Su questo si veda ancora lo studio di Eckel, che pur essendo focalizzato soprattutto su Amnesty International, riguarda anche la storia delle ONG più in generale: J. Eckel, *The International League for the Rights of Man*, cit.

⁴²³ K. Cmiel, *Review Essay. The Recent History of Human Rights*, cit.

⁴²⁴ M. Mazower, *The End of Civilization and the Rise of Human Rights: The mid-XX Century Disjuncture*, in S-L. Hoffmann (a cura di), *Human Rights in the Twentieth Century*, cit., p. 44.

determinate a mettere i diritti umani al centro del loro operato e a impegnarsi per produrre un cambiamento di tipo politico.

In secondo luogo, è interessante mettere in luce come le ONG agirono in modo informale, e quindi senza che fosse stato formalmente chiesto loro di produrre studi, presentare rapporti o suggerire azioni. Secondo Moyn, a contraddistinguere l'importante ruolo svolto dalla società civile negli anni Settanta fu proprio il fatto il discorso sui diritti umani fosse emerso in situazioni dove prima non era presente e secondo modalità innovative rispetto al passato⁴²⁵.

In terzo luogo, è possibile essere concordi con quanto evidenziato sia da Simone Dietrich e Amanda Murdie⁴²⁶ sia da Matthew Hilton⁴²⁷, che ritengono che le ONG abbiano giocato un ruolo fondamentale nel far considerare ai paesi donatori di aiuti allo sviluppo l'importanza dei diritti umani. Sebbene Dietrich e Murdie guardino essenzialmente alla condotta dei paesi membri dell'OCSE e Hilton si concentri soprattutto sul caso della Gran Bretagna, le loro ricostruzioni riportano esempi a cui è possibile aggiungere quello sul comportamento della CE nella seconda metà degli anni Settanta. Le tre ONG considerate ebbero effettivamente un'influenza sulla progettazione politica delle istituzioni comunitarie, e fecero sì che queste modificassero le proprie azioni e la propria progettazione politica. Al tempo stesso, però, non è possibile dimenticare che non sempre la CE decise di intervenire di fronte alle denunce delle ONG. Infatti, per quanto i diritti umani fossero ormai diventati un oggetto d'attenzione, permanevano contesti in cui intervenire non era del tutto auspicabile, pena il deterioramento delle relazioni internazionali con la potenza sovietica. Continuava ad esserci, sulle scelte comunitarie, un riflesso delle dinamiche della Guerra fredda – a cui la CE, come si è visto, non era del tutto estranea.

⁴²⁵ S. Moyn, *The Last Utopia*, cit.

⁴²⁶ S. Dietrich, A. Murdie, *Human Rights Shaming through INGOs and Foreign Aid Delivery*, in *The Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 1 (Mar. 2017), pp. 95-120.

⁴²⁷ M. Hilton, *International Aid and Development NGOs in Britain and Human Rights since 1945*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 3, No. 3 (2012), pp. 449-472.

4.3. Il confronto con il Congresso statunitense: il WGHR

Il dialogo istituzionale tra il Parlamento europeo e il Congresso statunitense aveva avuto avvio nel 1972. Era stata la Commissione parlamentare per le relazioni economiche esterne, una volta venuta a conoscenza della visita a Bruxelles che alcuni delegati del Congresso avrebbero compiuto nel gennaio 1972, a rivolgere al presidente del Parlamento la richiesta di incontrare formalmente gli onorevoli statunitensi. I parlamentari europei non erano nuovi a contatti con altre assemblee: basti pensare, a questo proposito, al rapporto che era andato consolidandosi già da qualche anno con l'APCOE. Anche per questo sia il presidente del Parlamento che quello della Commissione, cui era stata poi inoltrata la domanda, si erano dimostrati favorevoli a quel contatto. L'incontro tra le due delegazioni si era quindi tenuto il 10 gennaio 1972 nella capitale belga. L'esito era stato positivo al punto tale che nel maggio 1972 un gruppo di parlamentari europei si era recato a Washington DC per ripetere l'esperienza. Da quel momento in poi le due delegazioni si sarebbero riunite due volte all'anno – una volta in Europa e una volta negli Stati Uniti – dando inizio a una consuetudine che permane ancora oggi⁴²⁸.

Lo scopo degli incontri era principalmente quello di creare uno spazio in cui affrontare argomenti di interesse per le relazioni transatlantiche così da individuare punti di contatto e cooperazione. Il Parlamento europeo aveva compreso, in anni in cui i rapporti con la superpotenza erano indiscutibilmente tesi, come «only in harmony with the US would Europe be able to find its identity, its independence and its appropriate role in international affairs»⁴²⁹ e aveva ritenuto necessario tentare di instaurare un confronto che consentisse a Stati Uniti e CE di ristabilire rapporti cordiali. Al

⁴²⁸ Esistono attualmente una delegazione permanente del Parlamento europeo per le relazioni con gli Stati Uniti, <http://www.europarl.europa.eu/delegations/it/d-us/home.html> (ultimo accesso: 22 agosto 2018), e una missione permanente degli Stati Uniti per le relazioni con l'Unione europea, <https://useu.usmission.gov/>

⁴²⁹ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19740321_0010, *Delegation of the European Parliament having met from 20-22 March 1974 in Florence with a delegation from the United States Congress*, 26 aprile 1974, p. 1.

tempo stesso vi era l'intenzione di avviare un dialogo che fosse parallelo e complementare a quello governativo: non solo per arginare le difficoltà derivanti da quel tipo di confronto, considerato ad esempio quanto fosse arduo per i Nove adottare di volta in volta posizioni comuni, ma anche per acquisire maggiore spessore politico in anni in cui cominciava a profilarsi l'ipotesi di elezioni dirette per il Parlamento europeo⁴³⁰.

I temi a cui le due assemblee si erano dedicate fin dall'inizio delle riunioni interparlamentari risultavano essere i più vari: si andava dalla questione della sicurezza a quella dell'integrazione politica europea; dai problemi derivanti dal rapporto con l'Unione Sovietica alla diplomazia. Ed è proprio su quest'ultima componente che si è soffermata la storiografia che ha esaminato il dialogo che si tenne negli anni Settanta tra le due delegazioni. Si deve ad Alessandra Bitumi⁴³¹ l'approfondimento sulla storia di uno dei primi programmi di diplomazia pubblica, il cosiddetto Programma di visitatori, nato su impulso del Parlamento in collaborazione con il Congresso per attrarre intellettuali statunitensi in Europa. Anche Umberto Tulli si è soffermato sulla diplomazia parlamentare e sul Programma di visitatori, mettendo però soprattutto in rilievo il ruolo del Parlamento europeo nel portare avanti, grazie al dialogo con il Congresso, una politica estera distinta da quella della CPE⁴³². Tuttavia, nessuna ricerca ha finora evidenziato l'attenzione che le due assemblee prestarono al tema dei diritti umani o a quello degli aiuti allo sviluppo, e appare pertanto opportuno fare luce su questo aspetto inesplorato.

Nonostante già alla fine del 1973 i parlamentari europei e statunitensi avessero affermato di voler contribuire alla restaurazione dei regimi

⁴³⁰ Su questo cfr. D. Pasquinucci, *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee, 1948-2009*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 263-280; U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit.

⁴³¹ A. Bitumi, *Un ponte sull'Atlantico. Il «programma di visitatori» e la diplomazia pubblica della Comunità europea negli anni Settanta*, Bologna, il Mulino, 2014. Su questo argomento si veda anche il saggio a cui la stessa Bitumi fa più volte riferimento nel suo volume: G. Scott-Smith, *Mending the "Unhinged Alliance" in the 1970s: Transatlantic Relations, Public Diplomacy, and the Origins of the European Union Visitors Program*, in *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 16, No. 4 (2005), pp. 749-778.

⁴³² U. Tulli, *Challenging Intergovernmentalism and EPC: The European Parliament and its actions in international relations, 1970-1979*, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 13, No. 2 (2017), pp. 1076-1089.

democratici nel mondo⁴³³, si era dovuto aspettare il 1975 affinché le due delegazioni dichiarassero esplicitamente di voler trattare nei loro incontri questioni come quelle relative ai diritti umani⁴³⁴. Erano stati diversi i fattori che avevano spinto gli onorevoli a decidere di esaminare quel tema. Alcune ONG li avevano più volte messi a conoscenza delle violazioni degli abusi in atto e li avevano sollecitati a occuparsi di quegli argomenti. Amnesty International, ad esempio, aveva trasmesso loro una comunicazione in cui indicava come fosse loro «dovere morale» quello di occuparsi della sorte dei diritti fondamentali in Brasile, Uruguay, Cile e Argentina⁴³⁵. Vi era stata poi la volontà, sia da parte della CE che da parte degli Stati Uniti, di distinguersi dall'Unione Sovietica in un periodo in cui i diritti umani erano ormai diventati, per usare le parole di David Forsythe, «an international concern»⁴³⁶. I diritti umani non solo rappresentavano – come si era visto a Helsinki nell'agosto 1975 – uno dei tratti più netti della diversità tra Ovest ed Est, ma consentivano anche l'unione politica dell'Occidente nella sfida al comunismo. Richiamare quel tema all'interno delle riunioni interparlamentari avrebbe permesso ai due attori occidentali di evidenziare, ancora una volta, la lontananza dal blocco sovietico. Su questo si espresse in modo preciso il parlamentare laburista inglese Michael Stewart in vista della riunione con il Congresso dell'autunno del 1976: egli rievocò il dovere del «monde libre» di tutelare democrazia e diritti umani, dal momento che vi era un altro mondo – quello sovietico – che si opponeva strenuamente all'appoggio di CE e Stati Uniti per quei principi; spettava quindi alle due delegazioni trovare il modo

⁴³³ HAEP, D-US-19731029%, *Compte rendu des travaux de la délégation du Parlement Européen en mission à Washington DC, 29-31 octobre 1973*, 14 gennaio 1974.

⁴³⁴ HATHI Trust Digital Library, *The Multinationals, the view from Europe: Munich 1975. Report on the seventh meeting of members of Congress and of the European Parliament, April 1975, pursuant to H. Res. 315 authorizing the Committee on International Relations to conduct thorough studies and investigations of all matters coming within the jurisdiction of the committee*, settembre 1975, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015078699322;view=1up;seq=7>

⁴³⁵ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19760919_0020, *Memorandum sur la disgregation des institutions démocratiques dans le sur de l'Amerique latine*, senza data.

⁴³⁶ D. P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, cit., p. 21.

per avviare una «pianificazione concertata» a difesa di quei valori⁴³⁷. Non va infine dimenticato che, se da parte sua la CE aveva dimostrato un certo attaccamento ai diritti umani proclamandoli come elemento costitutivo della propria identità, gli Stati Uniti non erano stati da meno. La tenacia del movimento per i diritti civili, il disastroso risultato del conflitto in Vietnam e l'istituzione della US Helsinki Commission per vigilare sul rispetto dei diritti umani da parte dell'Unione Sovietica⁴³⁸ avevano contribuito a sensibilizzare la società civile statunitense rispetto agli abusi compiuti⁴³⁹. A questo si aggiunga, a partire dal 1977, la presenza di Jimmy Carter, che aveva fatto dei diritti umani uno dei temi portanti della propria politica estera. Pertanto, tutte queste istanze avevano fatto sì che a partire dal 1975 i parlamentari ritenessero di doversi confrontare, a lato delle questioni economiche, di sicurezza, di diplomazia culturale, anche sui diritti umani.

Fu però nel 1976 che si ebbe un vero e proprio momento di svolta per quel che riguarda la trattazione del tema. Durante la decima riunione interparlamentare tenuta tra il 20 e il 24 settembre 1976 tra Washington DC e Springfield (Illinois), i delegati decisero di dare vita a un gruppo di lavoro comune, di composizione paritetica ristretta («3 o 4 membri per parte») per confrontarsi in modo più costante sul tema. Venne pertanto creato in quella occasione il Working group on human rights (WGHR).

Erano stati il parlamentare europeo Wilhelmus Schuijt⁴⁴⁰, olandese appartenente al gruppo Cristiano democratico, e il *congressman* democratico Donald Fraser a suggerire le idee che avrebbero poi portato alla decisione di realizzare il gruppo. Prima della decima riunione, Schuijt aveva stilato un

⁴³⁷ HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200120DOC1, *Soutien de la démocratie et des droits de l'homme – document prepare par Michael Stewart*, 25 agosto 1976.

⁴³⁸ Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, conosciuta anche come Commissione Helsinki. Cfr. Library of Congress, *94th Congress (1975-1976), H.R.9466 - A bill to establish a Commission on Security and Cooperation in Europe*, www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/9466

⁴³⁹ Su questo, cfr. K. Cmiel, *The emergence of human rights politics in the United States*, in *The Journal of American History*, Vol. 86, No. 3 (Dic. 1999), pp. 1231-1250.

⁴⁴⁰ Schuijt era anche stato l'artefice principale del programma di visitatori. Su questo, cfr. A. Bitumi, *Un ponte sull'Atlantico*, cit., pp. 71-84.

documento intitolato *Politica e diritti umani* in cui aveva evidenziato il ruolo delle due delegazioni nel proteggere e promuovere i diritti umani. A sua detta, i membri delle due assemblee erano i soli

à disposer de la liberté nécessaire à entreprendre des recherches, à discuter [...] à niveau international de ces questions en toute franchise et impartialité et [...] à disposer de l'autorité en tant que représentants élus [...] pour rappeler les règles des droits et intervenir dans le sens de la consolidation de la démocratie et des droits humanitaires⁴⁴¹.

Di conseguenza, Schuijt aveva poi suggerito di creare un *working group* di quattro o cinque parlamentari statunitensi ed europei per elaborare una serie di azioni specifiche e pratiche per proteggere i diritti umani nel breve e nel lungo periodo⁴⁴².

Nel frattempo, Donald Fraser si era dedicato a riflettere sul tipo di azioni che il WGHR avrebbe dovuto portare avanti. Il democratico del Minnesota, infatti, aveva stilato un *report* intitolato *Il ruolo degli Stati Uniti nel periodo del secondo dopoguerra: la democrazia è stata promossa o negata, e quali sono le lezioni per la politica futura?* in cui aveva avanzato alcuni suggerimenti su come i parlamentari avrebbero potuto più efficacemente promuovere il rispetto dei diritti umani. Muovendo da un inciso sulla distinzione tra il concetto di democrazia e quello di diritti fondamentali – a sua detta il primo altro non era se non un'etichetta a cui ciascun governo poteva assegnare il proprio significato, mentre il secondo era più appropriato da utilizzare dal momento che la diplomazia internazionale era riuscita a raggiungere una definizione universale – il *report* di Fraser proponeva otto possibili azioni: istituzione di una *newsletter* sui diritti umani; organizzazione di una conferenza mondiale da tenersi ogni anno con la partecipazione di tutti i parlamentari democratici; consultazione tra Stati Uniti e CE in seno alle Nazioni Unite; avvio di una *joint study mission* tra le due

⁴⁴¹ HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200130DOC1, *Politique et droits de l'homme – Document de travail*, 2 settembre 1976.

⁴⁴² HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19760919 0010EN, *Summary of the working session during the Tenth interparliamentary meeting, 19-25 September 1976*, 13 gennaio 1977, p. 40.

delegazioni; invito dei parlamentari europei a relazionare sulle proprie missioni durante le sedute del Congresso; elaborazione di risoluzioni comuni; sospensione della vendita di armi a quei governi che si fossero macchiati di violazioni; introduzione di questioni relative ai diritti umani, come la CSCE, nei punti all'ordine del giorno degli incontri interparlamentari⁴⁴³.

Schuijt e Fraser non erano però stati gli unici a pronunciarsi sulla necessità per la CE e gli Stati Uniti di adottare una strategia comune e più specifica per proteggere i diritti umani. Tra gli europei, oltre al già menzionato Stewart⁴⁴⁴, si era espresso in vista della decima riunione interparlamentare il democratico francese Pierre-Bernard Cousté, che aveva sottolineato come fosse importante che la CE e gli Stati Uniti dessero per primi l'esempio nella difesa dei diritti fondamentali e portassero avanti una strategia quanto più possibile concertata e minuziosa⁴⁴⁵. Da parte statunitense si erano invece pronunciati il repubblicano Philip Crane⁴⁴⁶ e il democratico Claiborne Pell⁴⁴⁷, che avevano sollecitato i colleghi rispetto al dovere di non ignorare le violazioni dei diritti umani nel mondo e di agire in tal senso.

Tutte queste sollecitazioni portarono quindi alla decisione di creare e avviare il WGHR, presa dalle delegazioni la mattina del 23 settembre 1976. A spiegare nel dettaglio quali sarebbero stati i suoi compiti fu, al suo rientro dall'incontro negli Stati Uniti, Georges Spénale, il presidente del Parlamento europeo:

1. Redigere [...] un bilancio della situazione della democrazia parlamentare e dei diritti dell'uomo nel mondo; presentare proposte concrete [...]; organizzare scambi di opinioni sui seguenti temi

⁴⁴³ *Ibidem*, pp. 68-75.

⁴⁴⁴ HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200120DOC1, *Soutien de la démocratie et des droits de l'homme – document prepare par Michael Stewart*, 25 agosto 1976.

⁴⁴⁵ HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200130DOC2, *Rélations économiques internationales, démocratie et droits de l'homme – Document de travail*, 2 settembre 1976.

⁴⁴⁶ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19760919 0010EN, *Summary of the working session during the Tenth interparliamentary meeting, 19-25 September 1976*, 13 gennaio 1977, pp. 61-67.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, pp. 82-85.

prioritari: seguito dato agli Accordi di Helsinki, sviluppo della democrazia in Spagna, evoluzione democratica nell'Africa australe. 2. Tutte le volte che si renderà necessario, elaborare [...] risoluzioni parallele che condannino violazioni flagranti o sistematiche dei diritti dell'uomo e dei principi democratici. 3. In caso d'urgenza, organizzare, tramite i due Parlamenti, missioni d'inchiesta comuni [...] 4. Organizzare la pubblicazione di una lettera d'informazione [...] internazionale di parlamentari sui diritti dell'uomo onde informare i parlamentari sui problemi di attualità, sulle priorità e le urgenze in questo settore e facilitare il coordinamento delle attività parlamentari a questo riguardo. 5. Organizzare la riunione di una conferenza mondiale annuale dei rappresentanti di partiti democratici, onde disporre di un foro permanente di riunioni di informazione e di coordinamento su scala internazionale. 6. Incitare i governi degli Stati Uniti e dei Nove a organizzare consultazioni preventive su qualsiasi problema relativo alla democrazia parlamentare e ai diritti dell'uomo, rientrante nella competenza dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite o della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. 7. Indurre i membri dei due Parlamenti a incitare i rispettivi governi a rifiutare qualsiasi aiuto militare a governi colpevoli di repressione sistematica dei diritti dell'uomo riconosciuti internazionalmente⁴⁴⁸.

Tra le mansioni del WGHR veniva indicata quella di vigilare sull'assistenza militare conferita dalla CE e dagli Stati Uniti ad altri paesi. Quello degli aiuti era un tema che Fraser aveva effettivamente già sollevato in relazione al rispetto dei diritti umani, e che era peraltro già emerso anche nell'accezione di assistenza allo sviluppo⁴⁴⁹. In preparazione al decimo incontro e alla contestuale nascita del WGHR, infatti, Fraser aveva fatto

⁴⁴⁸ HAEP, PE0_OD_PV!BURE_BUBE-197611290150IT.1, *Comunicazione dell'on. Georges Spénale sulla Decima riunione tra le delegazioni del Parlamento europeo e del Congresso degli Stati Uniti, 20-24 settembre 1976*, senza data.

⁴⁴⁹ La questione dello sviluppo e dei rapporti con il cosiddetto Terzo mondo aveva trovato spazio fin dalla prima riunione a Washington tra le due delegazioni. Cfr. A. Bitumi, *Un ponte sull'Atlantico*, cit., p. 69. Se ne era poi parlato durante il quarto *meeting* e soprattutto durante il nono: su questo, cfr. HAEP, D-US-19760421.1.EN, *Summary of the working session – Ninth interparliamentary meeting, 21-23 April 1976*, 19 maggio 1976.

circolare un *report* che elencava le leggi adottate dal Congresso a partire dal 1973 rispetto al legame tra diritti umani e assistenza internazionale allo sviluppo⁴⁵⁰, a dimostrazione di quanto gli Stati Uniti avessero già ragionato su quel tema. Tra le leggi ve ne era una, la sezione 32 del *Foreign Assistance Act* del 1973, secondo cui il presidente degli Stati Uniti avrebbe dovuto negare assistenza economica a quei governi che detenessero prigionieri politici; un'altra, la sezione 46 del *Foreign Assistance Act* del 1974, che incitava a ridurre significativamente gli aiuti ai paesi che violassero gravemente i diritti fondamentali; e infine una, la sezione 301 del *Foreign Assistance Act* del 1976, che imponeva di non concedere alcun aiuto ai governi che commettevano crimini evidenti.

Fu però con l'effettiva messa in moto del WGHR dopo la decima riunione che il rispetto dei diritti umani venne formalmente collegato alla questione dell'assistenza allo sviluppo da parte delle due assemblee. Sulla base delle azioni che erano state proposte da Fraser e rielaborate da Spénale, il WGHR stilò nei primi mesi del 1977 una lista di dodici azioni in cui impegnarsi. Oltre a quelle su cui già si era riflettuto, come le missioni congiunte o l'invito di membri del Parlamento alle sessioni del Congresso sui diritti umani, se ne aggiunse una, l'undicesima, che recitava testualmente: «étude sur d'éventuelles sanctions économiques ou commerciales, ou d'autres mesures, contre des régimes jugés coupables de répression systématique»⁴⁵¹.

Da quel momento in poi il collegamento tra aiuti allo sviluppo e diritti umani e la conseguente riflessione sulle possibili modalità di azione divennero uno degli elementi al centro del lavoro del WGHR. Pierre-Bernard Cousté, nell'incontro tra i parlamentari europei membri del WGHR, raccomandò ad esempio di condurre un esame sulla politica di aiuti della CE parallelamente allo studio delle sanzioni economiche e commerciali – come

⁴⁵⁰ HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200150DOC1, *Legislation adopted by the US Congress on human rights and US foreign policy*, senza data, pp. 7-8.

⁴⁵¹ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19770323.1, *Procès verbal de la réunion, 23 mars 1977, 26 avril 1977*, p. 3.

previsto dall'undicesima azione del WGHR⁴⁵². Su questo si espresse anche il laburista britannico John Prescott, secondo il quale però risultava

paradoxal que le Parlement européen défende les droits de l'homme par des déclarations, etc., alors qu'il rencontre, par exemple à l'assemblée consultative des ACP, et aide des pays qui ne respectent pas les accords internationaux en vigueur sur la protection des droits de l'homme⁴⁵³.

I parlamentari statunitensi si dimostrarono invece più cauti, osservando generalmente come fosse opportuno esaminare sia gli aiuti della CE che quelli degli Stati Uniti⁴⁵⁴. Di connessione tra aiuti allo sviluppo e diritti si discusse poi largamente durante l'undicesima riunione interparlamentare, che si tenne a Londra tra 5 e 13 luglio 1977. Il WGHR presentò un *report* che costituì la base del confronto tra parlamentari statunitensi ed europei sulla questione⁴⁵⁵: ancora una volta veniva ribadito come fosse imprescindibile tenere presente la situazione politica dei paesi destinatari degli aiuti e vigilare affinché l'assistenza data loro da parte dei Nove e degli Stati Uniti non desse adito a violenze. Durante i lavori di preparazione in vista della dodicesima riunione, che si sarebbe svolta a New York e Washington DC tra il 31 ottobre e il 4 novembre 1977 si ipotizzò poi di istituire una consultazione ufficiale con le ONG per vigilare sul rispetto dei diritti umani nei paesi beneficiari di assistenza⁴⁵⁶. Il WGHR stava infatti portando avanti un confronto costante con alcune ONG, tra cui Amnesty International. Era stata questa ONG a contattare per prima il WGHR, invitando i parlamentari a intervenire a un seminario su tortura e diritti umani organizzato insieme al COE. I membri del gruppo, da parte loro, avevano chiamato la ONG all'undicesima riunione parlamentare a Londra e si erano

⁴⁵² HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19770516, *Groupe de travail commune sur les droits de l'homme. Procès verbal de la réunion du 16 mai 1977*, 18 maggio 1977, p. 4.

⁴⁵³ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁵⁴ *Ivi*.

⁴⁵⁵ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19770711_0010EN, *Summary of the working session during the Eleventh interparliamentary meeting*, pp 41-42.

⁴⁵⁶ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-197710%, *Document de travail pour le group de travail cojoint sur le droits de l'homme*, 21 settembre 1977.

poi recati a Strasburgo dal 3 al 5 ottobre 1977 per seguire il *workshop* che era stato loro proposto. Così facendo si era stabilito un contatto proficuo tra le due parti, che venne formalizzato nella dodicesima riunione parlamentare. In quella occasione, infatti, Amnesty International venne ospitata a parlare e fece richiesta di poter contattare direttamente le due delegazioni nel caso vi fosse bisogno di interventi urgenti per salvare persone condannate a morte o imprigionate per motivi politici: domanda a cui i parlamentari si dimostrarono favorevoli⁴⁵⁷. Con il dodicesimo incontro tra le due delegazioni, infine, il nesso tra diritti umani e aiuti allo sviluppo venne definitivamente sancito come argomento da trattare nel contesto del dialogo transatlantico, dal momento che non solo il WGHR ma anche gli altri delegati ne fecero accenno⁴⁵⁸. Fraser sottolineò ancora una volta come il Congresso si stesse impegnando – anche su stimolo del presidente Carter – per ridurre o sospendere l’assistenza militare, economica e finanziaria ai paesi che non li rispettassero⁴⁵⁹. Cousté, parlando a nome del Parlamento, mise invece in luce come l’assemblea europea fosse intenzionata a introdurre i diritti umani nella propria politica di sviluppo e fece preciso riferimento alla Convenzione di Lomé⁴⁶⁰.

Il WGHR diventò quindi una cassa di risonanza per il collegamento tra diritti umani e aiuti allo sviluppo e fece sì che i parlamentari europei potessero da un lato venire a conoscenza di quanto già messo in atto negli Stati Uniti, e dall’altro riflettere ulteriormente sulla situazione della politica di sviluppo comunitaria.

Per quanto vi fosse la velleità di considerare i diritti umani come patrimonio culturale europeo⁴⁶¹ e talvolta fosse difficile trovare accordo su

⁴⁵⁷ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19771031 0010EN, *Summary of the working session – Twelfth meeting, 31 October - 4 November 1977*, 19 gennaio 1978

⁴⁵⁸ Ad esempio il parlamentare italiano Camillo Ripamonti, cfr. *Ibidem*, p. 14.

⁴⁵⁹ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19771031 0010EN, *Summary of the working session – Twelfth meeting, 31 October - 4 November 1977*, 19 gennaio 1978, p. 42.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 43-44

⁴⁶¹ In preparazione alla riunione del 14 settembre 1976 con l’APCOE, il parlamentare inglese De Freitas aveva addirittura evidenziato come l’Europa, «dato l’indebolimento del sistema di valori e della filosofia su cui è edificata la potenza militare americana», dovesse «svolgere il ruolo della Grecia nei confronti della Roma americana».

quali fossero i diritti umani più importanti⁴⁶², la relazione con l'alleato transatlantico costituì un elemento cruciale per la politica estera della CE. Il confronto con il Congresso statunitense diede al Parlamento, e in particolare ai membri europei del WGHR, la possibilità di conoscere quanto stava avvenendo dall'altra parte dell'Atlantico e di allinearsi o distanziarsi qualora necessario. Se il dialogo tra le due assemblee non può essere inteso come causa scatenante dell'inclusione dei diritti umani nella politica di sviluppo comunitaria, non si può però del tutto escludere che esso contribuì a creare una sorta di sensibilità rispetto alla questione e rappresentò uno dei molti fattori che determinarono quel cambiamento.

Cfr. HAEU, PE0 5154, *Documento di lavoro: Responsabilità europee nel mondo*, 2 agosto 1976, p. 10. Di simile avviso anche il già menzionato presidente del Consiglio dei ministri Andersen, il quale durante un confronto con il Parlamento europeo rispetto all'approccio europeo e quello statunitense all'inserimento dei diritti umani nella politica di sviluppo sottolineò come i diritti umani non fossero stati «inventati da un presidente ancora in vita», riferendosi implicitamente al ruolo del presidente Carter, ma costituissero una «tradizione europea che risale molto addietro nel tempo e che è viva in tutti e nove i paesi membri». Inoltre, egli disse di non ritenere che fosse il caso di «affermare che i nostri amici che abitano dall'altra parte dell'oceano Atlantico [abbiano] inventato qualcosa di assolutamente nuovo: noi siamo almeno altrettanto vigilianti di altri quando si tratta dei diritti umani». Cfr. HAEU, PE0 7361, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 10 maggio 1978*, senza data.

⁴⁶² Per stessa ammissione del *congressman* Tsongas, nella visione statunitense i diritti umani risultavano essere essenzialmente e solamente di tre tipi: eguaglianza razziale, libertà religiosa, integrità fisica dell'individuo. Se sull'ultimo punto poteva esservi convergenza da parte del Parlamento europeo, lo stesso non si può dire per i primi due, che non vennero mai accennati da parte europea. Cfr. HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200150DOC1, *Economic assistance and human rights*, 23 settembre 1976.

Capitolo 5. 1978-1979. Quale spazio per quali diritti umani?

5.1. Il rinnovo della Convenzione di Lomé

Alla luce di quanto era emerso rispetto alle violazioni dei diritti umani nei paesi ACP destinatari di aiuti allo sviluppo, nel 1978 la CE decise di avviare una riflessione su una possibile soluzione al problema: l'inserimento di una clausola per il rispetto dei diritti umani all'interno del rinnovo della Convenzione di Lomé. La Convenzione, progettata nel 1975 con la durata di cinque anni, sarebbe infatti arrivata a scadenza il 1° marzo 1980. Risultava necessario entro quella data decidere come proseguire. I paesi contraenti avevano stabilito di avviare dei negoziati per l'aggiornamento della Convenzione il successivo 24 luglio 1978, così da poter poi dare formale

avvio ai lavori nel settembre 1978 e approvare un nuovo testo entro la fine dell'anno successivo.

Fu nella fase preparatoria all'inizio dei negoziati, e precisamente nel febbraio 1978, che si fece largo l'idea di prevedere il rispetto dei diritti umani come una delle condizioni a cui i paesi beneficiari degli aiuti avrebbero dovuto adempiere per poter ricevere l'assistenza comunitaria. Erano stati i membri del Parlamento europeo, e in particolare quelli appartenenti a partiti laburisti, i primi a richiedere l'inserimento di tale clausola nel rinnovo della Convenzione di Lomé. Già all'inizio del 1977 il parlamentare inglese Geoffrey De Freitas aveva sollecitato la Commissione e il Consiglio in tal senso⁴⁶³. Gli aveva risposto nel maggio di quell'anno il commissario per le relazioni esterne Wilhelm Haferkamp, chiarendo come la Commissione stesse ancora esaminando la questione, indecisa tra tre possibili approcci: inserire i diritti umani negli accordi bilaterali con i paesi ACP; tenerli in considerazione nelle misure unilaterali della CE; fornire sostegno alle ONG che lavoravano per la realizzazione di tali diritti – senza includerli direttamente nella Convenzione⁴⁶⁴. Il Consiglio, interrogato nuovamente⁴⁶⁵, aveva poi replicato durante la seduta del Parlamento del 6 luglio 1977 per voce del presidente in carica, il belga Henri Simonet. Questi aveva richiamato alla memoria degli onorevoli presenti le disposizioni attuate qualche mese prima nei confronti dell'Uganda, descrivendole come «risposta esauriente agli interrogativi del parlamentare [de Freitas]»⁴⁶⁶. Tali rassicurazioni non erano però apparse soddisfacenti a un altro onorevole, l'inglese John Prescott, che aveva chiesto a Simonet se il Consiglio avesse previsto di «far dipendere

⁴⁶³ Nello specifico Geoffrey de Freitas aveva domandato: «Le Conseil est-il disposé à inviter la Commission à veiller à ce que toute renégociation de la Convention de Lomé comporte des engagements relatifs au respect des droits de l'homme?». Cfr. HAEU, PE0 6784, *Question orale – Object: Respect des droits de l'homme et Convention de Lomé*, 10 marzo 1977.

⁴⁶⁴ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770511-049900EN, *Debates of the European Parliament – Sitting of Wednesday 11 May 1977*, pp. 144-145.

⁴⁶⁵ HAEU, PE0 6896, *Interrogazioni orali – Oggetto: Rispetto dei diritti dell'uomo nei paesi ACP*, 26 maggio 1977.

⁴⁶⁶ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770706-059900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 6 luglio 1977*, p. 148

la concessione dell'aiuto dalla garanzia di un riconoscimento» dei diritti umani nei negoziati del nuovo accordo di Lomé⁴⁶⁷. Di parere simile anche un altro parlamentare inglese e compagno di partito di Prescott, il laburista Christopher Price, che si era pronunciato sulla necessità di «fare almeno qualche riferimento ai diritti umani nel nuovo accordo»⁴⁶⁸.

Non erano stati solo Commissione e Consiglio, però, gli unici destinatari delle richieste dei membri del Parlamento europeo. Questi ultimi, infatti, avevano avanzato la questione anche di fronte ai parlamentari dei paesi ACP con i quali, come da Convenzione, si riunivano regolarmente. Durante l'assemblea consultiva tra gli ACP e la CE dell'8 giugno 1977, ad esempio, gli onorevoli europei avevano più volte ribadito che sarebbe stato opportuno discutere di diritti umani in sede di negoziati: «[...] the question of human rights should receive attention. Serious consideration should be given to including the obligation to respect fundamental rights and freedoms in the negotiations for the new Convention»⁴⁶⁹. Le pressioni politiche dei parlamentari europei si muovevano quindi su più fronti, nella speranza che fosse possibile giungere quanto prima a una soluzione di fronte alle violazioni in atto.

Tra i vari fattori che avevano ispirato i parlamentari europei a prendere posizione si poteva annoverare, anche in questo caso, il confronto con i membri del Congresso statunitense. Durante un incontro del WGHR, i parlamentari d'oltre Atlantico avevano raccontato come avessero chiesto e ottenuto da parte del governo Carter che il conferimento di assistenza per lo sviluppo fosse collegato strettamente al rispetto dei diritti fondamentali nei paesi beneficiari⁴⁷⁰. In risposta, il già menzionato parlamentare francese

⁴⁶⁷ Ivi.

⁴⁶⁸ HAEU, PE0 21533, *Réunion des 19 et 20 octobre 1977*, senza data.

⁴⁶⁹ Queste parole vennero pronunciate dal già menzionato Prescott, che faceva parte della delegazione del Parlamento europeo per il dialogo con i parlamentari dei paesi ACP. AEI, 35574, *Consultative Assembly of the Lomé Convention (ACP-EEC). Second meeting, Luxembourg, 8-10 June 1977*, p. 20.

⁴⁷⁰ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19771031 0010EN, *Summary of the working session – Twelfth meeting, 31 October - 4 November 1977*, 19 gennaio 1978. Questo emerse soprattutto nelle parole di Donald Fraser, che oltre al ruolo del Congresso mise in

Cousté aveva dichiarato che il Parlamento europeo si sarebbe sforzato affinché la politica di cooperazione della CE non fosse da meno e il rinnovo della Convenzione di Lomé contemplasse il vincolo dei diritti umani⁴⁷¹. Come spiega poi il politologo Christopher Brewin, anche l'idea dei parlamentari europei di istituire degli *annual report* per controllare lo stato del rispetto dei diritti fondamentali nel mondo era stata ispirata dai colleghi del Congresso statunitense⁴⁷². Nel caso statunitense era il Dipartimento di Stato a inviare tali rapporti al Congresso; in Europa avrebbe dovuto essere il Consiglio a raccogliere dati e trasmetterli al Parlamento. Seppure il Consiglio non intendesse mettere in atto questa pratica, la sollecitazione dei parlamentari dava ulteriore evidenza di quanto l'esempio statunitense fosse tenuto in considerazione da parte dell'Assemblea europea. E questo nonostante le relazioni transatlantiche non fossero meno tese rispetto agli anni precedenti. Per quanto si fosse ormai vicini alla fine della distensione tra Washington DC e Mosca, infatti, non era stato possibile realizzare un rapporto di fiducia e rispetto reciproco tra la presidenza Carter e i governi dei Nove – soprattutto con quello tedesco e francese⁴⁷³. Ancora una volta i parlamentari avevano dimostrato di poter individuare ambiti di confronto che andassero al di là di quelli intergovernativi, così come era avvenuto intorno alla metà degli anni Settanta.

Sollecitata a più riprese dai parlamentari, la Commissione non rimase indifferente alle loro pressioni. Il 16 febbraio 1978 inviò un *memorandum* al Consiglio in cui chiese formalmente che l'inserimento dei diritti umani nella nuova Convenzione di Lomé venisse valutato durante l'elaborazione della

luce quello del presidente Carter nel portare avanti le richieste dei parlamentari statunitensi rispetto ai diritti umani.

⁴⁷¹ Ivi. Cousté peraltro si era pronunciato su questo anche nel maggio precedente, sempre durante il confronto con gli altri membri del WGHR. Cfr. HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19770516, *Groupe de travail commune sur les droits de l'homme. Procès verbal de la reunion du 16 mai 1977*, 18 maggio 1977, p. 5.

⁴⁷² C. Brewin, *Europe*, in R. J. Vincent (a cura di), *Foreign Policy and Human Rights*, cit., p. 200.

⁴⁷³ Su questo, cfr. J. Renouard, D. N. Vigil, *The Quest for Leadership in a Time of Peace: Jimmy Carter and Western Europe, 1977–1981*, in M. Schulz, T. A. Schwartz (a cura di), *The Strained Alliance: US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 309-332.

linea politica che la CE avrebbe dovuto mantenere con i paesi ACP durante le trattative⁴⁷⁴. Se infatti sarebbe spettato alla Commissione negoziare nella pratica con la controparte, era compito del Consiglio fornire l'orientamento politico ai negoziati. Tra le proposte avanzate nel *Memorandum* per il Consiglio, la Commissione suggerì nello specifico «l'insertion, dans le préambule, d'une référence précise et explicite à l'obligation pour les signataires de respecter les droits de l'homme» e precisò che si sarebbe riservata il diritto «d'exprimer publiquement sa condamnation des violations»⁴⁷⁵. Venne così innanzitutto specificato in quale parte del documento il riferimento ai diritti umani avrebbe dovuto trovare collocazione, e quale atteggiamento la Commissione avrebbe mantenuto nel corso dei negoziati. Qualche riga dopo venne inoltre delineato in che modo si sarebbe dovuto agire per promuovere con efficacia il rispetto dei diritti umani nei paesi destinatari: non tanto interrompendo la relazione tra la CE e i paesi ACP, quanto mettendo in opera alcune modalità di trasferimento degli aiuti che li orientassero esclusivamente verso progetti rispondenti ai veri bisogni delle popolazioni interessate. «Tout moyen susceptible d'être détourné vers d'autres fins», si aggiunse infine, «serait dès lors exclu des programmes de la Communauté»⁴⁷⁶. Se quindi negli anni precedenti le istituzioni europee avevano stabilito di rallentare l'assistenza, come nel caso dell'Uganda, nel *Memorandum* del 1978 si cercò di mantenere un atteggiamento più cauto e al contempo positivo. Sui pareri della Commissione europea si pronunciò con maggiori dettagli, durante una conferenza stampa di presentazione del *Memorandum*, il già menzionato commissario per lo sviluppo Claude Cheysson. Riferendosi alla questione dei diritti umani, egli ribadì:

we made a mistake by not clearly defining the objectives of the cooperation [and] by not indicating that the wish for economic and

⁴⁷⁴ HAEC, BAC 19/2001 n. 59, *Textes relatifs à la question des droits de l'homme – Annex II: Extrait du memorandum de la Commission du 16 Février 1978 relatif à la négociation du renouvellement de la Convention de Lomé*, 17 novembre 1978, p. 2.

⁴⁷⁵ Ivi.

⁴⁷⁶ Ivi.

social development has an ultimate objective which is man⁴⁷⁷. Because if man wants to benefit by the advantages of economic growth he should have the right to exist, the right to live, the right to be respected⁴⁷⁸.

Inoltre, Cheysson indicò come fosse in primo luogo opportuno per la CE e gli ACP trovare un accordo sul fatto che il vero scopo della cooperazione fosse uno «human purpose»⁴⁷⁹. Così, a sua detta, si sarebbe rivelato più facile discutere rispetto alla formulazione dei diritti fondamentali nell'accordo di Lomé.

La Commissione apparve quindi più determinata che in passato nel portare avanti il discorso sui diritti umani così come avanzato dai parlamentari. Se questo avvenne, però, non bisogna dimenticare che alle voci degli onorevoli si erano aggiunte quelle di ONG come Amnesty International – che aveva chiesto, oltre a un maggiore impegno della CE, l'inserimento di una clausola all'interno della Convenzione di Lomé. In particolare, il Segretario generale di Amnesty International Martin Ennals aveva inviato a Wilhelm Haferkamp una lettera in cui ribadiva come sarebbe stato auspicabile che «Lomé 2 could go a little further than Lomé 1» e aveva suggerito di inserire un catalogo di diritti nel preambolo della nuova Convenzione⁴⁸⁰. Al tempo stesso va specificato che alcuni membri della

⁴⁷⁷ È doveroso a questo punto un accenno a una questione aggiuntiva che, seppur molto interessante, non può per ragioni di spazio trovare sede in questo lavoro. Come si può notare, invece che l'aggettivo neutro *human* venne utilizzato da Cheysson (o per lo meno dal traduttore del documento dal francese, lingua madre di Cheysson, all'inglese, lingua del documento) l'aggettivo maschile *of man*. Sebbene negli stessi anni di questa e altre dichiarazioni avessero preso vigore le rivendicazioni per i diritti delle donne (basti pensare che la prima Conferenza mondiale sulle donne delle Nazioni Unite si era tenuta nel 1975 a Città del Messico), una piena parità di genere nell'uso del linguaggio non era ancora stata raggiunta e, anzi, avrebbe avuto strada molto lunga. Per una panoramica sulla storia dei diritti umani e dei diritti delle donne, cfr. E. Vezzosi, *Una storia difficile*, in S. Bartoloni (a cura di), *A volto scoperto. Donne e diritti umani*, Roma, manifestolibri, 2002, pp. 41-68; sulla conferenza nella capitale messicana, si veda invece S. Salvatici, "Sounds Like An Interesting Conference". *La conferenza di Città del Messico e il movimento internazionale delle donne*, in *Ricerche di storia politica*, Vol. 2 (2009), pp. 241-252.

⁴⁷⁸ AEI, 36722, *The European Community Today. The Courier No. 48, March/April 1978, p. VII*.

⁴⁷⁹ Ivi.

⁴⁸⁰ HAEC, BAC 39/1980 n. 965, *Lettera di Martin Ennals a Wilhelm Haferkamp*, 14 luglio 1977.

Commissione, come lo stesso Claude Cheysson, si erano esposti su quella questione ben prima della stesura del *Memorandum* per il Consiglio nel febbraio 1978, dimostrando quindi una certa sensibilità per il tema. Il commissario per lo sviluppo, infatti, già nel luglio 1977 aveva avanzato il discorso durante una conferenza stampa a Dakar in vista dei successivi negoziati per il rinnovo di Lomé: «a clause on the respect for human rights could be included in the Lomé Convention when it comes up for renewal»⁴⁸¹. Pur riconoscendo come si trattasse di un argomento molto delicato, Cheysson aveva ribadito come fosse inammissibile che si verificassero torture e massacri in alcuni paesi ACP⁴⁸²: l'opinione pubblica europea, a sua detta, non avrebbe compreso come la CE potesse dare assistenza a paesi colpevoli di violare i diritti umani; e conferire aiuti economici senza il sostegno dell'opinione pubblica non sarebbe stato possibile.

A tenere aggiornata l'opinione pubblica erano soprattutto i nuovi *media*, veloci ed efficienti⁴⁸³. Su questo, oltre che più in generale sul ruolo dell'opinione pubblica, si pronunciò il parlamentare olandese laburista Jan Broeks, incaricato di stendere un resoconto in vista dei negoziati con i paesi ACP:

the European Community will be able to go on granting development aid only if its political leaders have the support of public opinion. Whereas the general public can today be informed with great ease by modern communications media of the need for development aid, it will quickly turn against the granting of such aid if a few second later the same news media announce that, in a country to which a considerable amount has just been sent as development aid, a large number of people have been executed without trial. [...] every violations of the rule of law has an immediate effect on the Western countries' attitudes to development aid. For this reason alone some reference to human rights

⁴⁸¹ AEI, 36557, *The EEC-Third World Trade Picture. The Courier No. 45, September/October 1977, p. VIII.*

⁴⁸² Ivi.

⁴⁸³ Sul ruolo dei mass media nell'informare e influenzare l'opinione pubblica, cfr. M. McCombs, *Setting the Agenda. The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge, Polity Press, 2014.

in the new agreement is necessary, desirable and in the interests of both the Member states and the ACP countries⁴⁸⁴.

Se i mezzi d'informazione avevano senza dubbio rivestito un ruolo cruciale, non bisogna però dimenticare, come evidenziato da Philip Alston, che anche sotto questo aspetto le ONG avevano avuto una specifica funzione, ovvero quella di ragguagliare la società civile rispetto alle violazioni dei diritti umani nel mondo⁴⁸⁵. Stando a quanto sottolineato più precisamente da Simone Dietrich e Amanda Murdie, le ONG avevano indotto l'opinione pubblica a cambiare atteggiamento verso i governi oppressivi e a fare conseguentemente pressione sulle proprie istituzioni affinché l'assistenza allo sviluppo non comportasse sostegno a regimi dittatoriali⁴⁸⁶.

Per quanto nei sondaggi Eurobarometro del 1978 e 1979 la connessione tra diritti umani e aiuti allo sviluppo non comparisse nell'elenco di temi su cui l'opinione pubblica europea venne interrogata⁴⁸⁷, il suo sentire – o quanto era ritenuto tale – venne in ogni caso tenuto in considerazione sia dalla Commissione che dal Parlamento. Oltre a menzionarlo a Dakar, Cheysson aveva fatto accenno al ruolo dell'opinione pubblica anche durante una riunione con una delegazione del Dipartimento di Stato statunitense in visita alla Commissione europea. Rispondendo infatti a Bob Hormats, vicesegretario di stato per gli affari economici degli Stati Uniti che aveva evidenziato quanto fosse difficile affrontare la questione dei diritti umani con i paesi in via di sviluppo, Cheysson aveva sottolineato quanto fosse

⁴⁸⁴ HAEU, GSPE 65 EN B, *Committee on development and cooperation*, “Draft report on the negotiations for the renewal of the Convention of Lomé, Rapporteur: Mr. Boreksz”, 24 luglio 1978, p. 9.

⁴⁸⁵ P. Alston, *The Commission on Human Rights*, in P. Alston (a cura di), *The United Nations and Human Rights*, cit., p. 159.

⁴⁸⁶ S. Dietrich, A. Murdie, *Human Rights Shaming through INGOs and Foreign Aid Delivery*, in *The Review of International Organizations*, cit., pp. 449-472.

⁴⁸⁷ Su questo cfr. i numeri di Eurobarometro dall'8 (8 gennaio 1978) al 13 (13 giugno 1980), consultabili all'indirizzo <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=2&instruments=STANDARD>

importante avere piuttosto il sostegno della propria opinione pubblica⁴⁸⁸. Lo stesso emerse anche nel *Memorandum* del 1978 della Commissione, in cui si disse come il sostegno dello «European public» per i diritti umani fosse «vital for the continuation and enhancement of a real cooperation policy»⁴⁸⁹. A pronunciarsi sulla centralità dell'opinione pubblica furono anche alcuni membri del Parlamento europeo. Tra questi, ad esempio, l'inglese laburista Gwyneth Dunwoody sostenne che i diritti umani nel rinnovo di Lomé rappresentavano esattamente quello che voleva l'elettorato europeo⁴⁹⁰, e per questo la Commissione avrebbe dovuto tenerne conto in sede di negoziati.

Perché queste due istituzioni avevano ritenuto di dover prestare una tale attenzione all'opinione pubblica? Il richiamo all'elettorato può spiegare perché i membri del Parlamento si fossero interessati al volere dell'opinione pubblica, soprattutto in anni in cui ci si avvicinava alla possibilità di tenere elezioni dirette e si rendeva necessario dimostrare l'importanza di un voto europeo⁴⁹¹. È invece più difficile spiegare il perché del richiamo fatto dalla Commissione: se da un lato il rapporto con il Parlamento – e quindi con i desideri dell'elettorato – va senza dubbio contemplato, dall'altro si può ipotizzare che la Commissione volesse dimostrarsi più vicina alla società civile e ritenesse a tal fine di dover approvare linee politiche che non fossero troppo distanti da quello che essa riteneva essere il sentire dei cittadini europei.

La presenza di un'opinione pubblica informata ed esigente aveva quindi contribuito a far percepire alle istituzioni comunitarie l'importanza di includere un accenno ai diritti umani nel rinnovo della Convenzione e di impegnarsi ulteriormente a quel fine. Nei mesi successivi all'invio del

⁴⁸⁸ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Compte rendu de la rencontre entre M. Cheysson et une delegation americaine au sujet des droits de l'homme et des relations de cooperation*, 9 febbraio 1978.

⁴⁸⁹ AEI, 57823, *Bulletin of the European Communities No. 2, 1978*, p. 19.

⁴⁹⁰ HAEU, PE0 21817, *Resoconto verbale della riunione del 20 e 21 settembre 1978*, senza data.

⁴⁹¹ Su questo si veda F. M. Giordano, *Le elezioni europee: ricostruzione di un percorso di partecipazione democratica e di democratizzazione dell'Unione Europea*, in M. Belluati, P. Caraffini (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Roma, Carocci, 2015, pp. 73-92.

Memorandum della Commissione, pertanto, i parlamentari non smisero di pronunciarsi sulla questione: restava infatti da convincere il Consiglio che quella fosse la strada politica più giusta da percorrere. Fecero quindi sentire la propria voce, tra gli altri, l'italiano Bersani⁴⁹², ormai un veterano della Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione, l'inglese Lord Reay⁴⁹³, e il danese Ib Stetter. Quest'ultimo in particolare ebbe uno scontro con il Consiglio che lo portò ad accusare quell'istituzione di essere eccessivamente lenta nell'esaminare la proposta della Commissione⁴⁹⁴. Più propositivo fu invece il parlamentare tedesco Heinrich Aigner, che suggerì al Consiglio una strategia pratica per rispondere alla richiesta della Commissione: inserire una clausola relativa al rispetto dei diritti umani nel protocollo attuativo del sistema STABEX, lo schema per stabilizzare i proventi delle esportazioni dei paesi ACP, così da vincolare questi ultimi a uno specifico utilizzo delle somme ricevute dalla CE attraverso quel canale⁴⁹⁵.

Oltre a pronunciarsi sull'inserimento di una clausola, le istituzioni cominciarono però anche a interrogarsi su quali strumenti adottare affinché la politica di sviluppo comunitaria non provocasse danni peggiori di quelli per i quali gli aiuti erano stati inviati in prima istanza. In tal senso è interessante osservare quanto riferito dalla parlamentare del Lussemburgo Colette Flesch in un documento da presentare nella riunione con i delegati del Congresso statunitense. Flesch, infatti, riportò un punto di vista che fino a quel momento non era ampiamente emerso, e che riguardava in senso lato la distinzione tra diritti civili e politici e diritti economici e sociali:

on a parfois observé que les mesures de restriction des aides aux pays
bénéficiaires, prises dans le but de sauvegarder le droits de certaines

⁴⁹² Bersani si pronunciò a riguardo nel luglio 1978, durante una riunione della Commissione per lo sviluppo e la cooperazione. HAEU, PE0 21813, *Procès-verbaux, Commission du développement et de la coopération, Réunion du 13 avril 1978*, senza data.

⁴⁹³ HAEU, PE0 7442, *Interrogazione di Lord Reay, Oggetto: Convenzione CEE-ACP e diritti dell'uomo*, 2 giugno 1978.

⁴⁹⁴ HAEU, PE0 7361, *Interrogazione dell'on. Ib Stetter, Oggetto: I diritti dell'uomo nella Convenzione ACP-CEE*, 10 maggio 1978.

⁴⁹⁵ Ivi.

personnes dans ces pays peuvent malheureusement porter atteinte aux droits fondamentaux d'un nombre beaucoup plus grand de personnes, qui n'ont ni le poids politique ni la situation leur permettant de porter plainte⁴⁹⁶.

Flesch intendeva dire che la sospensione di aiuti, garanzia del godimento dei diritti economici e sociali da parte dei beneficiari, avrebbe sì rappresentato una punizione per le violazioni dei diritti civili e politici, ma avrebbe al contempo rappresentato un detrimento dei diritti per un numero maggiore di persone.

Tornava così a farsi largo una questione che era già emersa negli anni precedenti: a quali diritti umani dare la priorità? A quelli che avrebbero garantito migliori condizioni di vita alla collettività, come lo sviluppo, o a quelli che avrebbero potuto maggiormente proteggere gli individui?

5.2. I diritti più elementari

Nel suo *Memorandum*, la Commissione aveva indicato che i diritti umani a cui fare riferimento nella nuova Convenzione avrebbero dovuto essere «les plus élémentaires de la personne humaine, tels qu'ils figurent aux articles 3 et 5 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme des Nations-Unies de 1948»⁴⁹⁷. Si trattava di due diritti che riguardavano l'individuo e, rispettivamente, il «diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza»⁴⁹⁸ e quello di non essere sottoposti a «tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti»⁴⁹⁹. Per dirla con le parole di Andrew Clapham, essi rappresentavano «the real hard core» della DUDU del 1948⁵⁰⁰,

⁴⁹⁶ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19780328 0060, *Les droits de l'homme et Lomé II – Rapporteur: Colette Flesch*, 10 marzo 1978, p. 6.

⁴⁹⁷ HAEC, BAC 19/2001 n. 59, *Textes relatifs à la question des droits de l'homme – Annex II: Extrait du memorandum de la Commission du 16 Fevrier 1978 relatif à la négociation du renouvellement de la Convention de Lomé*, 17 novembre 1978, p. 1.

⁴⁹⁸ Cfr. l'articolo 3 della DUDU: OHCHR, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

⁴⁹⁹ *Ibidem*, Articolo 5 della DUDU.

⁵⁰⁰ A. Clapham, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, p. 13

dal momento che non si trattava né di diritti politici e civili né di diritti economici e sociali, quanto piuttosto di diritti basilari di ogni essere umano.

L'idea di affrontare con gli ACP il discorso solo sui diritti umani fondamentali era emersa già nel 1977, quando si era cominciato a discutere delle violazioni in paesi come l'Etiopia. Cheysson era stato molto chiaro su questo:

quando noi denunciavamo la violazione dei diritti dell'uomo, ci riferiamo ai massacri, ci riferiamo alle violazioni elementari; non parliamo della libertà di stampa, dell'organizzazione del potere, argomenti questi diversi, e che non meritano una denuncia tanto veemente da parte nostra⁵⁰¹.

In un'altra occasione lo stesso Cheysson aveva spiegato come fosse preferibile, nel confronto con i paesi ACP, parlare di *diritti fondamentali della persona* piuttosto che di *diritti umani* nella loro totalità, dal momento che questi ultimi a sua detta includevano «concetti di espressione democratica e di pluralismo [...]» che non rappresentavano «i problemi sul tappeto per quanto concerne i partner ACP»⁵⁰². Vi era dunque la volontà di restringere il campo dei diritti a cui fare riferimento per non introdurre argomenti che non avrebbero trovato accoglimento presso gli ACP. Si può aggiungere, inoltre, che Cheysson non volesse rischiare di indispettire i paesi ACP attraverso accuse rivolte alla loro organizzazione sociale e politica. Quando il parlamentare inglese Charles Fletcher-Cooke, membro del partito conservatore e non di quello laburista a differenza dei suoi connazionali che si erano espressi sull'argomento, chiese a Cheysson di spingere la Commissione a inserire nella nuova Convenzione almeno gli Articoli dal 3 al 14 della DUDU del 1948, il commissario si disse preoccupato che questo

⁵⁰¹ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770706-059900IT, *Discussioni del Parlamento europeo – Seduta di mercoledì 6 luglio 1977*, p. 232.

⁵⁰² HAEU, PE0 21540, *Processo verbale della riunione del 15 febbraio 1978*, senza data, p. 3. Sulla necessità di discutere solo di *basic human rights* si erano espressi anche il parlamentare cristiano-democratico Egon A. Klepsch (cfr. AEI, 36722, *The European Community Today. The Courier No. 48, March/April 1978*, p. 7), e il parlamentare Cousté durante il *meeting* del WGHR, cfr. HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19780328 0010EN, *Thirteenth Meeting*, 25 luglio 1978.

fosse domandare troppo alla controparte⁵⁰³. Tali diritti riguardavano infatti il riconoscimento della personalità giuridica dell'individuo, gli arresti arbitrari, la libertà di movimento, e il diritto di ricevere asilo. Sebbene essi non fossero nello specifico diritti civili e politici, in quanto questi emergevano all'interno di articoli successivi della DUDU, si trattava in ogni caso di diritti dal contenuto più specifico rispetto agli Articoli 3 e 5 di cui si era già fatta menzione. Non era intenzione della Commissione, spiegò Cheysson, giudicare il sistema politico dei paesi beneficiari di aiuti. Un elenco così lungo di articoli non sarebbe pertanto stato proposto: quanto la Commissione voleva, piuttosto, era soprattutto che la dignità dell'uomo fosse rispettata⁵⁰⁴.

Come si era giunti a parlare unicamente di dignità umana, restringendo ulteriormente il campo rispetto a quanto proclamato nel *Memorandum*? Era stato il presidente del Consiglio dei ministri dei paesi ACP, il giamaicano Percival Patterson, a introdurre per primo quella questione. Durante la riunione con i delegati della CE del 13 marzo 1978 egli aveva sostenuto come, in merito al rinnovo della Convenzione di Lomé e più in generale alla cooperazione allo sviluppo, «the ultimate goal is to raise the conditions of man himself, to restore his dignity and self-esteem»⁵⁰⁵. Tali parole erano state interpretate da Cheysson come un segnale incoraggiante, che indicava una parziale apertura degli ACP nei confronti dei diritti della persona. Stando però all'interpretazione data da Jack Donnelly ai concetti di diritti umani e dignità umana⁵⁰⁶, è possibile affermare che l'entusiasmo di Cheysson non fosse del tutto giustificato. A parere di Donnelly, infatti, il significato conferito dalle società occidentali e da quelle non occidentali alla dignità umana e ai diritti umani non coincide. Per le società occidentali, infatti, i diritti umani costituiscono il principale meccanismo per proteggere

⁵⁰³ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *April 1978 – ACP-CEE Convention*, senza data, p. 279.

⁵⁰⁴ HAEU, EN 2637, *Resoconto della seconda riunione dei delegati della Commissione*, "L'Europe et le Tiers monde", 19 ottobre 1978, p. 3.

⁵⁰⁵ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Négociation Lomé II et droits de l'homme*, 6 aprile 1978.

⁵⁰⁶ J. Donnelly, *Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights*, in *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 2 (1982), pp. 303-316.

la dignità umana dell'individuo. Per le culture non-occidentali, invece – Donnelly si riferisce in particolare a quella islamica, cinese, africana e induista – il concetto di dignità non si riferisce tanto all'individuo quanto alle società e non ha alcun legame con la questione dei diritti fondamentali. In un altro saggio⁵⁰⁷, infatti, Donnelly spiega che, mentre i regimi occidentali nel Ventesimo secolo avevano utilizzato i diritti umani come risposta agli attacchi nei confronti della dignità umana, i paesi del cosiddetto Terzo mondo avevano invece cercato altri strumenti sociali e culturali per assicurare una protezione alla dignità umana. Pertanto, sebbene Cheysson avesse visto nelle parole di Patterson un'apertura dei paesi ACP rispetto ai diritti dell'individuo e al loro inserimento nel rinnovo della Convenzione, non è possibile sostenere che si trattasse effettivamente di quello. La visione di Cheysson risultava legata all'interpretazione occidentale di dignità umana, che non implicava però necessariamente un collegamento con i diritti umani nelle parole del delegato giamaicano.

Se l'interpretazione da conferire ai diritti umani richiamava differenze di vedute nel confronto con gli ACP, vi erano però problemi anche all'interno della CE. Nel maggio 1978, tre mesi dopo l'invio del *Memorandum*, la parola passò dalla Commissione al Consiglio. In una riunione ad Hasselt, in Belgio, il 20 maggio 1978, il Consiglio stabilì inizialmente di tenere la posizione che la Commissione aveva indicato nel suo documento, e decise di cercare di introdurre nella Convenzione un riferimento agli Articoli 3 e 5 della DUDU. Tale decisione, formalizzata poi il 6 giugno 1978, venne presa non per una reale convinzione, tanto che si era anche valutata l'ipotesi di lasciare il testo del rinnovo della Convenzione uguale a quello approvato nel 1975⁵⁰⁸, quanto nella consapevolezza che senza un riferimento ai diritti umani l'argomento si sarebbe comunque ripresentato di continuo⁵⁰⁹. Tuttavia, in preparazione alla

⁵⁰⁷ J. Donnelly, *The Social Construction of international human rights*, in T. Dunne, N. J. Wheeler (a cura di), *Human Rights in Global Politics*, cit., pp. 71-102.

⁵⁰⁸ HAEU, BAC 48/1984 n. 868, *520ème session du Conseil Affaires Etrangères [...] en vue du Renouvellement de la Convention de Lomé*, 8 giugno 1978.

⁵⁰⁹ HAEU, EN 1145, *Meeting of the Foreign Ministers and President of the Commission*, 20 maggio 1978, p. 39.

riunione del Consiglio di 26 e 27 giugno in cui si sarebbe dovuta individuare definitivamente la linea politica della CE, il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) aveva suggerito al Consiglio di adottare una posizione diversa da quella individuata in precedenza. Il COREPER, istituzione creata nella metà degli anni Sessanta per svolgere una funzione di filtro tra le proposte della Commissione e le deliberazioni del Consiglio, era formato da delegati inviati a Bruxelles da ciascuno stato membro della CE e garantiva che gli interessi nazionali fossero salvaguardati all'interno dei confronti intergovernativi. Incaricato di stendere l'agenda dell'incontro di fine giugno sulla base di quanto avanzato dalla Commissione nel *Memorandum*, il COREPER aveva indicato inizialmente come fosse auspicabile togliere del tutto dal preambolo della Convenzione qualsiasi riferimento alla DUDU⁵¹⁰. Solo in seguito aveva chiarito che sarebbe stato ugualmente accettabile lasciare solo un vago accenno alla DUDU e allo *Statuto* delle Nazioni Unite – senza tuttavia specificare alcun diritto⁵¹¹. Quando si riunì, il Consiglio decise pertanto di seguire la linea avanzata dal COREPER: in sede di negoziati, si disse, la Commissione avrebbe dovuto tenere una posizione molto vaga, e limitarsi «à soulever le principe de la question des droits de l'homme d'une façon générale et à indiquer que la Communauté attache une très grande importance à cette question»⁵¹². Questa presa di posizione del Consiglio dimostrò che il COREPER avesse ancora un certo grado di influenza sulle sue decisioni. E questo conferma dunque quanto suggerito da Piers Ludlow: l'espansione del ruolo del COREPER non si interruppe negli anni tra 1965 e 1966, ma continuò anche durante gli anni

⁵¹⁰ HAEU, BAC 48/1984 n. 868, *903ème Réunion du Comité des Représentants Permanents – Negociation pour le renouvellement de la Convention de Lomé*, 19 giugno 1978.

⁵¹¹ HAEU, BAC 48/1984 n. 868, *904ème Réunion du Comité des Représentants Permanents – Negociation pour le renouvellement de la Convention de Lomé*, 26 giugno 1978.

⁵¹² HAEU, BAC 48/1984 n. 869, *Négociation de la nouvelle convention ACP-CEE – textes relatifs aux Droits de l'homme, Extrait du relevé des décisions du Conseil des 26/27 juin 1978*, 17 novembre 1978, p. 8.

Settanta⁵¹³, quando appunto tale istituzione riuscì a spingere il Consiglio verso una scelta che risultava distante da quella che aveva avanzato la Commissione.

Il 24 luglio 1978 si aprirono infine a Bruxelles i negoziati per il rinnovo di Lomé. A nome dei paesi ACP parlò il giamaicano Patterson. Con molta fermezza, egli dichiarò che le nazioni di cui era rappresentante non ritenevano che il rispetto dei diritti umani avrebbe potuto trovare «sa place dans un accord qui a trait à la coopération commerciale et économique». Più nello specifico egli si rifece ai trattati internazionali sui diritti umani di cui gli ACP risultavano essere firmatari, e ribadì come tali strumenti fossero già sufficienti da un punto di vista giuridico per garantire il rispetto dei diritti fondamentali: null'altro dunque avrebbe dovuto essere aggiunto al preambolo della Convenzione di Lomé⁵¹⁴. A nome del Consiglio parlò il ministro degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher. Egli sottolineò come il rapporto tra la CE e gli ACP avrebbe dovuto basarsi

sur les principes qui constituent les fondements de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, principes qui figurent dans la Charte des Nations Unies et dans la déclaration universelle des Droits de l'Homme. A cet égard, la Communauté tient à souligner ici la très grande importance qu'elle attache au respect des droits fondamentaux de l'homme⁵¹⁵.

⁵¹³ N. P. Ludlow, *The European Commission and the Rise of Coreper: A controlled experiment*, in W. Kaiser, B. Leucht, M. Rasmussen (a cura di), *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950-72*, Abingdon, Routledge, 2009, p. 202. Su questo, cfr. anche N. P. Ludlow, *Plus que six ambassadeurs: l'émergence du Coreper Durant les premières années de la CEE*, Londra, LSE Research online, 2007.

⁵¹⁴ HAEU, BAC 48/1984 n. 869, *Négociation de la nouvelle convention ACP-CEE – textes relatifs aux Droits de l'homme, Extrait du discours du Président du Conseil des Ministres ACP lors de l'ouverture formelle des négociations, le 24 juillet 1978*, 17 novembre 1978, p. 10. Nello specifico Patterson affermò: «Nous sommes tous membres des Nations-Unies. Nous sommes signataires de la Charte de cette organisation et nous avons approuvé les résolutions que celle-ci a adopté et il convient d'ajouter qu'elle possède la compétence juridique nécessaire.»

⁵¹⁵ HAEU, BAC 48/1984 n. 869, *Conférence ministérielle d'ouverture des négociations pour la nouvelle convention ACP-CEE*, 28 luglio 1978.

Oltre a questo, egli disse che il fine ultimo della cooperazione tra la CE e gli ACP fosse quello «de servir les hommes et de les aider à faire exister dans les faits leur dignité ainsi que leur droit d’êtres humains à se libérer du joug de la faim et de la misère»⁵¹⁶. Il suo discorso, pertanto, testimoniò il tentativo di individuare un punto di contatto tra quanto aveva sottolineato la Commissione, quanto aveva poi proposto il COREPER, e quanto era invece a suo giudizio nella sensibilità dei paesi ACP. Genscher menzionò l’interesse della CE per i diritti umani, ma non indicò alcun diritto in particolare, facendo un riferimento generico al concetto di dignità umana.

Se si era arrivati a parlare solo di diritti fondamentali, i motivi erano molti: in primo luogo vi era la consapevolezza, soprattutto in seno al Consiglio, che l’attenzione per i diritti umani non sarebbe declinata a breve, e si voleva quindi individuare un modo per trattare quel tema senza che questo comportasse impegni eccessivi; in secondo luogo vi era la volontà, specialmente per la Commissione, di uscire dall’*impasse* del confronto con il Parlamento senza compromettere il rapporto con i paesi ACP; in terzo luogo vi era la determinazione, soprattutto per i membri del Parlamento, di risolvere almeno le violazioni più critiche nei paesi destinatari di aiuti. Si trattava senza dubbio di una marcia indietro, che garantiva in ogni caso almeno uno spazio ristretto alla protezione dei diritti fondamentali.

A tale proposito, però, è interessante notare che oltre ai diritti elementari, nel suo pronunciamento Genscher fece anche riferimento a due questioni, la fame e la miseria, che non rimandavano tanto all’ambito dei diritti umani, quanto a quello del soddisfacimento dei *basic needs*, o bisogni primari. Su questo si era espresso, qualche anno prima, anche il già menzionato parlamentare tedesco Sieglerschmidt, il quale aveva sottolineato come vi fossero paesi ACP nei quali i cittadini tenevano «in maggior conto la libertà dalla fame e dai bisogni più immediati che non la libertà di stampa»⁵¹⁷.

⁵¹⁶ HAEU, BAC 48/1984 n. 869, *Ouverture des négociations pour la conclusion d’une nouvelle Convention ACP/CEE*, 25 luglio 1978.

⁵¹⁷ HAEP, PE0_AP_DE!1977_DE19770511-049900EN, *Debates of the European Parliament – Sitting of Wednesday 11 May 1977*, p. 161.

Una gerarchia di tali bisogni primari era stata teorizzata nel 1943 dallo psicologo Abraham Maslow⁵¹⁸. In quel caso non si faceva altro che dare evidenza di quali fossero i bisogni più immediati della persona umana, o per meglio dire quelli che potessero garantire una vita adeguata: mangiare, dormire, e riprodursi. Come mai, nel contesto dell'apertura dei negoziati, Genschel ritenne di dover accennare i *basic needs* a lato dei *basic human rights* a cui si era stabilito per varie cause di fare riferimento? Quale legame poteva sussistere tra diritti umani, cooperazione allo sviluppo e bisogni primari? Innanzitutto va evidenziato come le due formule rimandino a contesti diversi tra loro. Per bisogni fondamentali si intendono, appunto, quelli la cui realizzazione è basilare per il benessere naturale e fisico della persona. Per diritti fondamentali si indicano invece quei diritti individuali su cui si basano tutti i diritti umani nella loro specificità, siano essi politici e civili o economici e sociali⁵¹⁹. Sebbene lo studioso di relazioni internazionali Raymond Vincent spieghi come tale distinzione tra bisogni e diritti sia stata spinta da alcuni studiosi verso una vera e propria opposizione – *needs* contro *wants*, bisogni naturali contro desideri, urgenza contro capriccio –, egli stesso sottolinea come i *basic needs* siano talmente ovvi da non richiedere alcuna definizione e mette al contempo in guardia rispetto al vero aspetto critico legato alla definizione di quel concetto: l'interpretazione data a esso dal Nord del mondo da un lato e dal Sud del mondo dall'altro⁵²⁰. A suo parere, infatti, mentre i paesi industrializzati vedono nei *basic needs* dei *basic human needs* riferibili all'individuo, i paesi del cosiddetto Terzo mondo li esprimono come *basic collective needs* riferibili alla collettività⁵²¹. Ecco perché i *basic collective needs* possono essere associati al discorso sullo sviluppo e, di conseguenza a quello sui diritti economici e sociali. Una connessione, quest'ultima, che effettivamente si concretizzò, secondo quanto indicato da

⁵¹⁸ A. H. Maslow, *A theory of human motivation*, in *Psychological Review*, Vol. 50, No. 4 (1943), pp. 370-396.

⁵¹⁹ O, per meglio dire, tutti quei diritti che si trovano in apertura sia della DUDU sia delle due Convenzioni internazionali del 1966.

⁵²⁰ R. J. Vincent, *Human Rights and International Relations*, cit., pp. 83-84.

⁵²¹ *Ibidem*, pp. 87-88.

Samuel Moyn, proprio tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta⁵²².

Sulla base di questa ricostruzione, si può ipotizzare, in primo luogo, che Genscher si riferisse ai bisogni primari sia per dare minore risalto allo spinoso discorso sui diritti umani con i paesi ACP, sia nella speranza di incontrare le richieste di sviluppo che da essi giungevano. Secondo Michael Franczak fu proprio l'inclusione del discorso sui bisogni primari la strategia che venne attuata dal presidente statunitense Carter per tentare di avviare un dialogo proficuo sui diritti con i paesi in via di sviluppo⁵²³. Tuttavia, tenendo in considerazione quanto affermato da Raymond Vincent, non si può sostenere che Genscher stesse parlando la stessa lingua dei paesi beneficiari di aiuti a cui si stava rivolgendo. Così come era stato nel caso di Cheysson e del concetto di dignità umana, non vi poteva essere agli occhi dei paesi ACP alcun collegamento tra i bisogni primari e i diritti fondamentali. In secondo luogo si può invece argomentare che il motivo per cui si introdusse un accenno alla fame e alla miseria, escludendo invece qualsiasi riferimento più specifico ai diritti umani considerati non fondamentali, avesse a che fare con la disponibilità di risorse economiche della CE per i paesi ACP. Stando infatti a quanto delineato dal funzionario della Banca mondiale Paul Streeten in un suo saggio del 1980⁵²⁴, per garantire il rispetto dei diritti umani servivano grandi investimenti, mentre per rispondere adeguatamente ai bisogni primari non erano indispensabili ingenti quantità di risorse. Affrontare genericamente il problema della nutrizione della popolazione dei paesi ACP avrebbe dunque avuto un costo minore rispetto a quanto avrebbe comportato garantire, ad esempio, la libertà di stampa negli stessi paesi. Effettivamente la seconda Convenzione di Lomé avrebbe implicato un dispendio maggiore per la CE di quanto fosse avvenuto per il primo quinquennio: infatti, i paesi ACP coinvolti

⁵²² S. Moyn, *Not Enough*, cit., pp. 119-145.

⁵²³ Dialogo che, nonostante qualche successo, non riuscì però del tutto. M. Franczak, *Human rights and basic needs: Jimmy Carter's North-South dialogue, 1977-81*, in *Cold War History* (2018), pp. 1-18.

⁵²⁴ P. Streeten, *Basic needs and human rights*, in *World Development*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 107-111.

sarebbero saliti da quarantasei a cinquantotto (cinquantasette al momento della firma della Convenzione, a cui si sarebbe aggiunto lo Zimbabwe l'anno successivo); e la cooperazione si sarebbe espansa anche al settore dell'agricoltura. Che si fosse trattato di uno strumento per instaurare un dialogo con gli ACP o di un mezzo per investire meno risorse, si può sostenere che l'accento ai bisogni fondamentali non rappresentò altro che una delle tante strade percorse dalla CE per cercare di promuovere lo sviluppo del cosiddetto Terzo mondo.

Lo spazio dedicato ai diritti umani all'interno della progettazione politica della CE in merito alla propria cooperazione allo sviluppo, pertanto, si stava progressivamente riducendo. E sarebbe totalmente scomparso con l'approvazione della nuova Convenzione di Lomé nel 1979.

5.3. La responsabilità di non intervenire

Nonostante la grande attenzione per le violazioni in atto in alcuni paesi ACP, il conseguente proposito di includere una clausola sul rispetto dei diritti umani nella Convenzione e la pur travagliata decisione finale di accennare solo i diritti più basilari, i diritti umani non trovarono alcuna collocazione nel testo che avrebbe guidato la cooperazione allo sviluppo della CE con i paesi ACP fino al 1985. Quando la seconda Convenzione di Lomé venne approvata e firmata nell'omonima capitale del Togo il 31 ottobre 1979, infatti, essa non riportò alcun accenno ai diritti umani. Esattamente come era avvenuto per la prima Convenzione del 1975, il rinnovo contenne unicamente un richiamo allo *Statuto* delle Nazioni Unite. Nessun riferimento alla DUDU venne inserito. Neppure la generica formula *diritti più elementari* trovò collocazione nel testo.

La giustificazione ufficiale che la CE diede per motivare il mancato accenno ai diritti umani in Lomé riguardò la responsabilità di non intervenire negli affari interni dei paesi ACP. Quando si giunse all'approvazione del documento, infatti, i discorsi pronunciati dai delegati europei lasciarono intendere come la volontà della CE fosse quella di non interferire nella politica dei paesi ACP e di non pronunciarsi quindi sul loro atteggiamento nei confronti dei diritti umani. A nome della CE, in particolare, Cheysson

sottolineò come sia la CE che gli ACP si fossero impegnati a «respecter l'identité de chacun, son droit à la différence, son libre choix d'alliance, de régime économique, de modèle culturel»⁵²⁵.

Tra i primi a parlare della complicata relazione tra protezione dei diritti umani e ingerenza negli affari interni era stato, durante una riunione consultiva tra il Parlamento europeo e l'assemblea dei paesi ACP nel giugno 1977, Tiamiou Adjibadé in rappresentanza della Repubblica popolare del Benin. In risposta a quanto sottolineato in quella occasione dall'onorevole britannico Lord Reay, che aveva auspicato si potesse discutere di diritti umani nel contesto del rapporto tra la CE e gli ACP, Adjibadé aveva affermato che il suo paese «was willing to deal with the problem of human rights in any framework» a condizione che la Convenzione di Lomé «did not become an institution able to interfere in the domestic affairs of its Member States»⁵²⁶. Il discorso di Adjibadé riecheggava una questione che era emersa qualche anno prima, precisamente durante i negoziati di Helsinki. In quella circostanza era stata l'Unione Sovietica a mobilitarsi affinché i diritti umani non costituissero uno strumento che consentisse all'Occidente di intervenire nelle decisioni politiche interne dei singoli paesi partecipanti alla CSCE. Essendo il Benin un paese a guida comunista da quando, nel 1972, il maggiore Mathieu Kérékou aveva preso il potere con un colpo di stato, è possibile suggerire che tale nazione risentisse di quello che era l'atteggiamento dell'Unione Sovietica nel contesto politico internazionale e avesse ritenuto pertanto di doversi esprimere in tal senso. All'intervento del delegato del Benin aveva però fatto eco anche quello di Eric Adriko, delegato dell'Uganda, paese che non risentiva direttamente dell'influenza sovietica, ma che sarebbe stato a breve penalizzato dalle decisioni della CE in merito al rispetto dei diritti umani. A detta di Adriko, essendo quest'ultimo un argomento spinoso e di recente divenuto strumento di conflitto nel confronto tra Stati Uniti e Unione Sovietica prima con la CSCE e poi con la presidenza Carter, la CE non

⁵²⁵ AEI, 36712, *Dossier Lomé II. Le Courier ACP-EEC No. 58, Spécial, Novembre 1979*, p. 8.

⁵²⁶ AEI, 35574, *Consultative Assembly of the Lomé Convention (ACP-EEC). Second meeting, Luxembourg, 8-10 June 1977*, p. 22.

avrebbe dovuto «draw the ACP into a similar conflict otherwise the benefits of Lomé would be jeopardized»⁵²⁷. Soprattutto, visto che i paesi ACP avevano sempre rispettato «the principle of non-interference in each other's internal affairs», egli ribadì che essi non avrebbero sacrificato la loro sovranità nazionale di fronte ad alcuna considerazione relativa agli aiuti o al commercio⁵²⁸.

Facendo seguito a queste sollecitazioni, la CE aveva ritenuto di dover includere un riferimento alla questione della non interferenza nel *Memorandum* del 1978. A detta della Commissione risultava necessario mantenere con gli ACP un atteggiamento che si situasse tra i due estremi dell'intervento a tutti i costi e della totale indifferenza. Se il disinteresse non poteva infatti essere in linea con quanto la CE era andata asserendo in merito alla responsabilità di aiutare i paesi in via di sviluppo, l'interferenza avrebbe potuto portare le nazioni beneficiarie di aiuti comunitari a pensare che la CE si stesse ancora muovendo secondo schemi coloniali o addirittura imperialistici⁵²⁹. La tensione tra il principio di non interferenza e la preoccupazione per i diritti umani poneva pertanto un dilemma non secondario rispetto ai limiti dell'intervento contro la sovranità territoriale di un dato paese, soprattutto nel caso in cui questo avesse da poco raggiunto la propria indipendenza e si stesse battendo per la propria autodeterminazione dopo decenni o addirittura secoli di assoggettamento politico ed economico⁵³⁰.

Nelle settimane successive alla presa di posizione della Commissione, la questione della non interferenza era stata molto sentita a livello comunitario. Il ministro belga per la cooperazione allo sviluppo Lucien Outers era stato tra i primi a commentare il *Memorandum*. Egli aveva indicato

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 26.

⁵²⁸ *Ivi*.

⁵²⁹ Su questo si pronunciò Cheysson: AEI, 30643, *Negotiations for the renewal of the Lomé Convention. Press conference given by Mr. Cheysson. Information Memo P-18/78, February 1978*, p. 1.

⁵³⁰ Su questo, cfr: J. Mayall, *Non-Intervention, Self-Determination and the New World Order*, in I. Forbes, M. Hoffman (a cura di), *Political Theory, International Relations, and the Ethics of Intervention*, Londra, Palgrave MacMillan, 1993, pp. 167-176.

come fosse imprescindibile accettare le scelte dei paesi ACP anche qualora non corrispondessero agli ideali politici e democratici dei paesi europei⁵³¹, pena il rischio di perpetuare un dominio coloniale. Sul problema del neocolonialismo si era interrogato poi anche il parlamentare socialdemocratico tedesco Willi Müller, dal momento che aveva letto un articolo del *Times* in cui si diceva che il rapporto tra i paesi membri della CE e gli stati africani costituisse un esempio lampante di intervento neocoloniale⁵³². Anche in alcune occasioni di confronto interno alla CE, come nelle riunioni della Commissione parlamentare per lo sviluppo e la cooperazione, erano emerse numerose voci critiche rispetto a una possibile presa di posizione della CE sulle scelte politiche dei paesi beneficiari di aiuti. Per quanto non fosse mancato chi, come i già menzionati parlamentari Colette Flesch⁵³³ e John Prescott⁵³⁴, aveva auspicato in ogni caso un intervento della CE a salvaguardia dei diritti fondamentali nei paesi ACP, vi era stato chi aveva messo in guardia la CE affinché non si ergesse a giudice della condotta di altri paesi⁵³⁵; chi aveva ribadito l'importanza di non attuare attraverso i diritti umani una sorta di imperialismo morale⁵³⁶; chi aveva auspicato si potesse includere un accenno alla sovranità degli stati⁵³⁷; e chi aveva infine messo in luce come i diritti umani fossero un tema da trattare con cautela, dal momento che gli antagonismi su quella questione avrebbero di gran lunga superato i vantaggi di un confronto su di essa⁵³⁸. Come ricorda Giuliana

⁵³¹ HAEC, BAC 154/1980 n. 924, *La libre Belgique, Problème du Tiers Monde et problèmes belges*, 17 febbraio 1978, p. 4.

⁵³² HAEU, PE0 16879, *Interrogazione scritta dell'on. Willi Müller alla Commissione, Oggetto: Cooperazione allo sviluppo*, 17 febbraio 1978.

⁵³³ HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19780328 0010EN, *Thirteenth Meeting*, 25 luglio 1978.

⁵³⁴ Prescott ne parlò durante una riunione del WGHR in cui venne affrontato l'argomento. Tra i vari punti emerse la considerazione secondo la quale la sovranità dello stato rappresentasse sì un ostacolo importante alla protezione dei diritti umani, ma non potesse al contempo opporsi alle norme internazionali come quelle contenute nella DUDU. HAEP, D-US-19790417.1, *Délegation du Parlement européen pour les relations avec le Congrès des Etats Unis, 15ème réunion*, 18 aprile 1978.

⁵³⁵ HAEU, PE0 21817, *Réunion des 20 et 21 Septembre 1978*, senza data.

⁵³⁶ *Ivi*.

⁵³⁷ HAEU, PE0 21818, *Réunion des 18 et 19 Octobre 1978*, senza data.

⁵³⁸ HAEU, PE0 21819, *Réunion du 24 Octobre 1978*, senza data.

Laschi, la CE non aveva ancora del tutto pareggiato i conti con il trascorso coloniale di molti dei suoi paesi membri⁵³⁹: ergersi a giudice della condotta politica dei paesi ACP avrebbe potuto pericolosamente riaprire dissidi politici non del tutto sanati e rappresentare un fattore di indebolimento per la buona riuscita delle trattative.

All'apertura dei negoziati per il rinnovo della Convenzione, il presidente del Consiglio aveva pertanto dichiarato che la CE voleva offrire aiuto «without interfering in internal affairs» e rafforzare «the political and economic independence of its partners»⁵⁴⁰. Al suo discorso aveva fatto seguito, qualche settimana dopo, una risoluzione dell'assemblea consultiva tra paesi ACP e CE, riunita tra 27 e 29 settembre a Lussemburgo, in cui si era sottolineato che

la question d'un référence aux droits de l'homme dans la future Convention devra être abordée, le moment venu, avec beaucoup d'attention et un sens élevé des responsabilités; il ne saurait être question, dans ce domaine, de complaisance ni de parti-pris, pas plus que de prétexte déguisé à une ingérence quelconque dans les affaires intérieures des états membres de la Convention⁵⁴¹.

Il discorso sui diritti umani era stato quindi sacrificato all'altare della non ingerenza negli affari interni dei paesi ACP. Come si può notare, peraltro, tornava a essere utilizzata la parola responsabilità. Se negli anni precedenti tale termine era stato impiegato per evidenziare l'imprescindibilità dell'aiuto della CE a difesa prima dei paesi in via di sviluppo e poi dei diritti umani, in questa occasione esso veniva adoperato con una accezione nuova: la responsabilità di non intervenire. Per quanto l'accento venisse posto sulla protezione delle scelte politiche dei paesi ACP, lasciando quindi intendere come si volesse trattare da pari a pari con quel gruppo di nazioni, il concetto

⁵³⁹ G. Laschi, *L'Europa e gli altri*, cit., pp. 183-190.

⁵⁴⁰ AEI, 36957, *EEC-ACP trade analysis (1972-1977)*. *The Courier* No. 52, November/December 1978, p. 25.

⁵⁴¹ HAEU, BAC 48/1984 n. 869, *Négociation de la nouvelle convention ACP-CEE – textes relatifs aux Droits de l'homme, Extrait de la résolution adoptée par l'Assemblée consultative ACP-CEE des 27-29 Septembre 1978*, senza data, p. 10.

di responsabilità rimandava in ogni caso a un ambito semantico in cui il soggetto dell'azione permaneva in ogni caso la CE.

Nel dicembre 1978, durante una riunione ministeriale con i paesi ACP, il presidente in carica del Consiglio aveva infine dichiarato su suggerimento del COREPER⁵⁴² come i diritti umani costituissero sì un argomento di interesse per la CE, ma che non fosse possibile farne oggetto d'esame durante i negoziati per il rinnovo della Convenzione, dal momento che non era stato raggiunto un accordo in merito con i paesi ACP. Era dunque necessario, a detta del Consiglio, rimandare il discorso a data da destinarsi⁵⁴³. Se ne sarebbe parlato nuovamente nel marzo del 1979, in una successiva riunione ministeriale con i paesi ACP: in quella occasione il presidente dei ministri ACP Michel Anchouey, ministro per lo sviluppo del Gabon, aveva ribadito come non solo i paesi della Convenzione di Lomé, ma anche quelli dell'Organizzazione dell'unità africana (OUA)⁵⁴⁴ avessero rigettato l'idea di un inserimento dei diritti umani nel rinnovo della Convenzione, e aveva convinto il Consiglio a rinviare ancora l'esame della questione⁵⁴⁵. Non se ne sarebbe più discusso fino alla firma del nuovo testo⁵⁴⁶.

Il ragionamento sulla non ingerenza, sebbene utilizzato ufficialmente per spiegare il mancato inserimento dei diritti umani nel rinnovo della Convenzione di Lomé, non fu però l'unica causa dietro la decisione delle istituzioni comunitarie. Si possono delineare almeno tre altri fattori che,

⁵⁴² Incaricato dal Consiglio che si riunì tra il 20 e il 21 novembre 1978 (cfr. HAEU, BAC 48/1984 n. 869, *Extrait du relevé des décisions – Objet: Négociation de la nouvelle Convention ACP-CEE*, 22 novembre 1978), il COREPER si pronunciò qualche giorno dopo per suggerire al Consiglio quale posizione tenere. Su questo, cfr. HAEU, BAC 48/1984 n. 869, *922ème réunion du Comité des Représentants permanents*, 5 dicembre 1978.

⁵⁴³ A parlare fu il presidente in carica del Consiglio, il ministro degli esteri tedesco Klaus von Dohnanyi. AEI, 36958, *Health care in the ACP states. The Courier No. 53, January/February 1979*.

⁵⁴⁴ Gruppo internazionale che riunì, a partire dal 1963, le nazioni africane di recente indipendenza, e che nel 1965 ottenne lo status di osservatore alle Nazioni Unite.

⁵⁴⁵ HAEU, BAC 48/1984 n. 877, *Extrait du compte rendu de la Conférence ministérielle ACP-CEE, 22/24 mars 1979*, 30 aprile 1979.

⁵⁴⁶ HAEU, BAC 48/1984 n. 877, *Résumé des travaux de la Conférence ministérielle ACP-CEE, 24/26 mai 1978*, 30 maggio 1979. L'argomento non compare né nel numero 55 né nel numero 56 della rivista *The Courier*, dove si possono però trovare i resoconti dei *meeting* successivi e precisamente quelli che vanno fino alla data della firma dei negoziati.

seppur non menzionati in modo esplicito da parte della CE, aiutano a comprendere il perché di quanto accaduto.

In primo luogo va menzionata la questione della reciprocità. Nei mesi immediatamente precedenti l'apertura dei negoziati, i paesi ACP avevano cominciato ad avanzare con sempre maggiore enfasi il discorso sul valore di reciprocità che una eventuale clausola sui diritti umani avrebbe dovuto avere. Andava facendosi largo tra le nazioni *partner* della cooperazione allo sviluppo comunitaria l'idea che i diritti umani dovessero essere garantiti e promossi non solo nei loro stessi territori, ma anche all'interno dei paesi europei. Già nel 1977, durante una riunione dell'assemblea consultiva tra parlamentari europei e parlamentari dei paesi ACP, questi ultimi avevano chiesto e ottenuto che venisse costituito un gruppo di lavoro che si occupasse di studiare se e come i diritti dei lavoratori migranti fossero sufficientemente rispettati nei paesi membri della CE⁵⁴⁷.

Sebbene per reciprocità si possa intendere soprattutto la prassi legale per cui talune agevolazioni vengano accordate a uno stato solo a fronte delle medesime e analoghe agevolazioni concesse a sua volta dallo stato stesso, tale termine è stato studiato e analizzato anche in riferimento al discorso sulla protezione internazionale dei diritti umani. Eckart Klein, ad esempio, si è domandato se il principio di reciprocità possa valere per i trattati e per le dichiarazioni universali sui diritti umani nonostante sia opinione comune che esso abbia un peso solo all'interno di trattati di altro tipo – come quelli commerciali⁵⁴⁸. Come spiega René Provost⁵⁴⁹, la reciprocità è un concetto che può effettivamente essere applicato ai diritti umani (così come al diritto umanitario), pur non costituendone però il fondamento. Più nel dettaglio, Provost chiarisce come gli obblighi relativi ai diritti umani non possano essere

⁵⁴⁷ HAEU, GSPE 64 EN A, *Report of the meeting of the joint committee of the Consultative Assembly of the Convention of Lomé of 28/11-1/12 1977 in Maseru*, senza data, p. 5.

⁵⁴⁸ E. Klein, *Denunciation of Human Rights Treaties and the Principle of Reciprocity*, in U. Fastenrath, R. Geiger, D-E. Khan, A. Paulus, S. von Schorlemer, C. Vedder (a cura di), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 477-487.

⁵⁴⁹ R. Provost, *Reciprocity in Human Rights and Humanitarian Law*, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 65 No. 1 (1995), pp. 383-454.

resi bilaterali, sia perché essi riguardano gli individui più che gli stati sia perché essi sanciscono norme che sono d'interesse per l'intera comunità internazionale. A suo parere, quindi, la reciprocità non è un elemento intrinseco alla protezione dei diritti umani, quanto un mezzo per garantire la totale stabilità del sistema di protezione stesso: senza reciprocità vi è infatti il rischio che gli stati più influenti sulla scena internazionale si servano dei diritti umani solo a vantaggio della propria politica estera con il fine di ergersi a giudici della condotta di altri paesi. Alla luce di questa ricostruzione, si può affermare che il fatto che gli ACP avessero richiesto alla CE di rispettare alcuni diritti rappresentasse il loro tentativo di uscire da una situazione in cui i diritti umani venivano utilizzati dalla CE unicamente a sostegno della propria progettazione politica e della propria affermazione a livello globale.

Da parte sua, la CE non aveva accolto in maniera favorevole le richieste dei paesi ACP sui diritti dei lavoratori migranti. Nel febbraio 1978, Cheysson aveva spiegato come fosse difficile rispondere alle domande di reciprocità che venivano da essi⁵⁵⁰. Qualche settimana dopo, egli aveva addirittura ipotizzato che alcuni stati membri della CE non avrebbero accettato di buon grado la sua proposta di inserire un riferimento al diritto alla vita e alla dignità nel preambolo della Convenzione proprio perché avevano timore di essere additati per la modalità con cui stavano gestendo la presenza di migranti nei loro territori⁵⁵¹. Anche Maurice Foley, direttore generale aggiunto della Direzione per lo sviluppo della Commissione europea, aveva asserito che, parlando troppo della questione dei diritti umani con i paesi ACP, vi era il rischio di arrivare a una soluzione di obblighi reciproci⁵⁵².

Tuttavia, Cheysson per primo aveva sottolineato come il rispetto della dignità umana non potesse essere una misura unilaterale di cui chiedere il rispetto solo ai paesi ACP:

⁵⁵⁰ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Compte rendu de la rencontre entre M. Cheysson et une délégation américaine au sujet des droits de l'homme et des relations de coopération*, 9 febbraio 1978.

⁵⁵¹ HAEU, EN 2637, *Resoconto della seconda riunione dei delegati della Commissione, "L'Europe et le Tiers monde"*, 19 ottobre 1978, p. 3.

⁵⁵² HAEU, PE0 21814, *Réunion des 20 et 21 avril 1978*, senza data.

Nous ne pensons pas non plus, bien entendu, que cette référence aux droits de l'homme à la dignité doit être unilatérale, mais [...] je ne serai pas surprise, je ne serai pas choqué qu'un jour dans cette Commission paritaire un ACP nous dise que dans tel ou tel pays de la Communauté l'homme n'a pas été traité comme il se doit, le travailleur migrant n'a pas été respecté. Déclarations, échanges de vues, pressions qui en résultent, [...] il est normal qu'existe entre nous, compte tenu de la portée de cette Convention. Mais non pas mécanisme, non pas sanction, non pas punition [...], elle serait alors unilatérale⁵⁵³.

Inoltre, per rispondere alle accuse di ingerenza che negli stessi anni venivano rivolte alla CE dai paesi ACP, egli aveva indicato come questi ultimi avrebbero dovuto richiedere la reciprocità delle decisioni prese in merito alla Convenzione di Lomé così da renderla a tutti gli effetti uno strumento paritario⁵⁵⁴. Se esisteva malumore tra i paesi membri, vi era però al contempo nelle parole della Commissione la consapevolezza che una vera eguaglianza tra la CE e gli ACP avrebbe potuto essere raggiunta solo applicando le stesse regole a entrambe le parti dell'accordo. Ricostruzione, questa, che avalla l'analisi di Adrian Hewitt e Kaye Whiteman sul peso che la Commissione ebbe nell'elaborare una politica di cooperazione allo sviluppo per la CE: fu proprio alla fine degli anni Settanta che la Commissione si impegnò per introdurre concetti come quello di eguaglianza nella politica comunitaria di sviluppo e nella Convenzione di Lomé in particolare⁵⁵⁵, nonostante tale tema fosse stato già presentato al lancio del nuovo schema di assistenza.

Nonostante le resistenze dei paesi membri, il 31 gennaio 1979 l'assemblea consultiva tra i parlamentari della CE e quelli dei paesi ACP

⁵⁵³ AEI, 12689, *Speech [on the operation of the Lomé Convention and future negotiations] by Mr. Claude Cheysson, Member of the Commission responsible for development, to the Joint Assembly of the ACP/CEE. Grenada, 31 May 1978*, p. 24.

⁵⁵⁴ AEI, 36722, *The European Community Today. The Courier No. 48, March/April 1978*, p. VII.

⁵⁵⁵ A. Hewitt, K. Whiteman, *The Commission and development policy: bureaucratic politics in EU aid – from the Lomé leap forward to the difficulties of adapting to the twenty-first century*, in K. Arts, A. K. Dickson (a cura di), *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 133-148.

aveva approvato una dichiarazione concernente «il rispetto e la protezione dei diritti dei cittadini, degli studenti, dei tirocinanti e dei lavoratori migranti originari degli stati ACP e [...] [residenti] regolarmente nei paesi che hanno sottoscritto la Convenzione [di Lomé]»⁵⁵⁶. Il documento aveva rappresentato il culmine delle richieste dei paesi ACP in merito al rispetto dei diritti umani da parte della CE, poiché auspicava che

nel quadro dei negoziati relativi alla futura Convenzione ACP-CE, le controparti firmatarie si impegnino a stipulare, entro un periodo di tempo determinato, un accordo sulla protezione dei diritti e la promozione delle condizioni di vita dei lavoratori migranti ACP che risiedono negli stati membri della Comunità⁵⁵⁷.

Era stato quindi formalmente richiesto alla CE di promuovere i diritti umani all'interno del territorio comunitario e più in generale di «garantire ai lavoratori migranti ACP [...] il beneficio dei diritti»⁵⁵⁸. Inoltre, si era lasciato intendere che, se la CE avesse insistito durante i negoziati con l'argomento dei diritti umani, i paesi ACP non avrebbero esitato a parlare di reciprocità, termine che venne peraltro inserito nella dichiarazione stessa⁵⁵⁹.

Per parafrasare il titolo di un saggio di Martin Schain, si può però affermare che alla fine *the states stroke back*⁵⁶⁰: gli stati membri della CE, determinati a gestire il più possibile a livello nazionale la questione dell'immigrazione dopo essere riusciti a stringere le maglie delle frontiere europee all'inizio degli anni Settanta⁵⁶¹, non potevano accettare che la Convenzione di Lomé li privasse di autorità in quell'ambito. Nell'ipotesi,

⁵⁵⁶ HAEP, ACP_03LO1_05PP_COPA-19790129-010040IT, *Dichiarazione concernente il rispetto e la protezione dei diritti dei cittadini, degli studenti, dei tirocinanti e dei lavoratori migranti originari degli stati ACP e che risiedono regolarmente nei paesi che hanno sottoscritto la Convenzione*, 31 gennaio 1979. Tale dichiarazione era stata preparata dal Gruppo di lavoro misto CE-ACP che era stato creato nel 1977 sempre durante un incontro tra parlamentari CE e ACP.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁵⁵⁸ *Ivi*.

⁵⁵⁹ *Ivi*.

⁵⁶⁰ M. A. Schain, *The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 20 No. 1 (2009), pp. 93-109.

⁵⁶¹ *Ibidem*, p. 95.

dunque, che inserire i diritti umani nel rinnovo di quell'accordo avrebbe potuto comportare un'apertura ai migranti dei paesi ACP o rendere i paesi comunitari oggetto di attacchi da parte loro, la CE ritenne preferibile far cadere del tutto quell'argomento. Questo corrobora peraltro quanto indicato da Edward Broadbent⁵⁶², secondo il quale negli anni della Guerra fredda i governi occidentali mantennero un atteggiamento ambivalente rispetto alla decisione di rendere i diritti umani una questione centrale della loro politica estera. Oltre a questo, però, vi era in secondo luogo anche la volontà della CE di non creare dissidi con gli ACP, considerato che essi andavano conferendo ai diritti umani un'interpretazione diversa da quella europea – che avrebbe potuto creare malintesi e incomprensioni tra le due parti.

Nei mesi in cui si era dato avvio ai negoziati per il rinnovo di Lomé, infatti, i paesi ACP avevano sollecitato la CE affinché intensificasse la discussione sul problema dell'*apartheid* in Sudafrica, e l'avevano incoraggiata ad adottare delle misure che limitassero ulteriormente le agevolazioni e i contatti con quel paese. Nel 1977, infatti, la CE aveva approvato un codice di condotta per le imprese europee che si trovavano a lavorare in Sudafrica, con il quale «mirava a garantire che gli attori economici, operanti sotto il regime di *apartheid*, rispettassero alcuni principi minimi e non diventassero complici delle discriminazioni razziali attuate nel paese»⁵⁶³. Questi provvedimenti, che riguardavano soprattutto il modo in cui trattare i lavoratori neri e il riconoscimento di alcuni diritti basilari come l'uguaglianza, la libertà di associazione e di rappresentanza sindacale, non erano però apparsi sufficienti agli occhi delle nazioni ACP. Paesi come la Sierra Leone si erano detti sorpresi che la CE insistesse con la clausola dei

⁵⁶² E. Broadbent, *Human Rights and Democratic Development: Foreign Policy Concerns in the Western World*, in K. E. Mahoney, P. Mahoney (a cura di), *Human Rights in the Twenty-first Century. A Global Challenge*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 715-720.

⁵⁶³ Cfr. su questo A. Di Pascale, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 131-132.

diritti umani nella Convenzione di Lomé pur essendo gli abusi perpetrati in Sudafrica «an insult to the whole human race»⁵⁶⁴.

I paesi ACP reputavano le violazioni perpetrate in Sudafrica molto più gravi di quelle compiute in altre situazioni, dal momento che le prime riguardavano i diritti di un gruppo, quello dei cittadini neri, mentre le altre avevano soprattutto a che fare con i diritti individuali. In una riunione con la Commissione nell'aprile 1978, il delegato del Camerun aveva addirittura sottolineato come in molti casi gli abusi denunciati dalla CE fossero in realtà molto meno gravi di quanto potessero apparire: a causa della stampa le informazioni che giungevano ai Nove venivano talvolta ingrandite esageratamente⁵⁶⁵. Sebbene nelle parole del delegato non si facesse riferimento ad alcuna situazione precisa, è innegabile che vi fosse tra la CE e gli ACP una diversa concezione sul significato dei diritti umani a cui le due parti facevano rispettivamente riferimento⁵⁶⁶. Per la CE i diritti umani erano soprattutto quelli civili e politici, per i paesi ACP essi erano principalmente quelli sociali ed economici, o per meglio dire quelli collettivi.

A sancire definitivamente questa interpretazione furono, nel luglio del 1979, i capi di stato e di governo dei paesi membri dell'OUA, tra cui anche quelli di numerosi paesi ACP. Incontratisi a Monrovia, essi stabilirono di elaborare una *Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli*. Lo scopo era duplice: in prima istanza si voleva sottolineare come i diritti umani non si riducessero solo a quelli civili e politici, ma includessero anche quelli economici, sociali e culturali; in seconda istanza si intendeva evidenziare

⁵⁶⁴ AEI, 35574, *Consultative Assembly of the Lomé Convention (ACP-EEC). Second meeting, Luxembourg, 8-10 June 1977*, p. 23. Si sarebbe dovuto aspettare il 1985 affinché le disposizioni del primo codice di condotta venissero ulteriormente inasprite. In ogni caso, il codice venne poi definitivamente abrogato nel 1993, quando il Sudafrica stabilì di indire elezioni democratiche.

⁵⁶⁵ HAEU, EN 2637, *Resoconto della seconda riunione dei delegati della Commissione, "L'Europe et le Tiers monde"*, 19 ottobre 1978, p. 77.

⁵⁶⁶ Secondo Dunne e Wheeler i diritti umani sono sì universali, ma vi è disaccordo tra le nazioni rispetto a quale sia il loro vero significato e lo standard a cui fare riferimento. Cfr. T. Dunne, N. J. Wheeler, *Introduction: Human Rights and the Fifty Years' Crisis*, in T. Dunne, N. J. Wheeler (a cura di), *Human Rights in Global Politics*, cit.

come lo «sviluppo economico e sociale [fosse] un diritto dell'uomo»⁵⁶⁷. L'incontro di Monrovia, se da un lato servì agli ACP per dimostrare il loro impegno per i diritti umani di fronte alla CE all'atto della firma del nuovo testo della Convenzione di Lomé⁵⁶⁸, dall'altro non fece altro che mettere ulteriormente in luce la diversa concezione che i paesi ACP avevano dei diritti umani. A loro avviso il discorso sui diritti era essenzialmente un discorso sullo sviluppo. E questo emerse in modo ancora più chiaro quando la *Carta africana* venne approvata nel 1981 e incluse uno specifico riferimento al diritto allo sviluppo – diritto che sarebbe stato poi sancito ufficialmente a livello delle Nazioni Unite nel 1986. Non volendo perdere un'occasione commerciale o, per dirla con le parole di Giuliano Garavini, non volendo farsi sfuggire uno strumento per avviare una cooperazione all'esterno così come era stato fatto all'interno⁵⁶⁹, si può ipotizzare che la CE non abbia voluto indispettire il proprio *partner* inserendo nella Convenzione di Lomé un discorso sui diritti che non avrebbe trovato comprensione e accoglimento nei paesi ACP – proprio perché il vocabolario non era condiviso.

Infine, tra i motivi che possono contribuire a spiegare il perché dell'esclusione dei diritti umani dalla Convenzione di Lomé, bisogna annoverare un terzo e ultimo fattore: le divergenze che si manifestarono nel confronto interno tra i paesi membri della CE. Che l'inclusione dei diritti umani nella progettazione della politica di sviluppo della CE fosse un argomento difficile per i Nove era noto fin dal 1977, quando il belga Henri Simonet, in rappresentanza del Consiglio, si era lasciato sfuggire di fronte al Parlamento come non vi fosse a quel riguardo una posizione comune tra i governi europei⁵⁷⁰. Lo stesso era stato ribadito anche nel marzo dell'anno

⁵⁶⁷ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Organizzazione dell'unità africana, Carta africana dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali dell'uomo*, luglio 1979.

⁵⁶⁸ All'incontro di Monrovia, così come ad altri documenti approvati dai paesi ACP sul tema dei diritti umani, fece accenno Bernard St John, presidente del Consiglio dei ministri ACP, durante l'incontro con la CE per la firma del rinnovo della Convenzione di Lomé. Cfr. AEI, 36712, *Dossier Lomé II. Le Courrier ACP-EEC No. 58, Spécial, Novembre 1979*, pp. 4-5.

⁵⁶⁹ G. Garavini, *Il confronto Nord-Sud allo specchio*, cit.

⁵⁷⁰ HAEU, PE0 6896, *Seduta del Parlamento europeo del 6 luglio 1977, Domanda di Geoffrey de Freitas e risposta di Henri Simonet*, senza data, pp. 148-149.

successivo durante un pranzo del COREPER: i rappresentanti avevano descritto la questione dei diritti umani in Lomé come una «controversial issue» dal momento che il Consiglio non era ancora riuscito a trovare un punto di vista univoco su quell'argomento⁵⁷¹. Si era però dovuto aspettare l'aprile del 1978 affinché alcune delegazioni nazionali, ovvero quella tedesca e quella britannica, cominciassero a schierarsi apertamente sulla questione. La prima sosteneva come non fosse tanto il concetto di diritti umani a essere importante nella politica di sviluppo, quanto il fatto che quest'ultima fosse effettivamente indirizzata a migliorare la vita delle persone (e in particolare delle donne)⁵⁷² nei paesi ACP⁵⁷³. La seconda invece, manifestava in modo chiaro la propria volontà di collegare tra loro diritti umani e aiuti allo sviluppo proponendo addirittura di inserire nel rinnovo della Convenzione una nota sulla sospensione dei trasferimenti nel caso di gravi violazioni da parte dei paesi beneficiari⁵⁷⁴. I dissidi interni si erano fatti più consistenti nell'estate successiva. In seno alla riunione del COREPER del 1° giugno 1978 e a quella del Consiglio del 6 giugno, i delegati dei Paesi Bassi si erano schierati dalla parte degli Inglesi e avevano auspicato che la Convenzione potesse contenere una clausola che consentisse alla CE di derogare dai propri obblighi di aiuti nel caso di flagranti abusi da parte di uno dei paesi destinati di assistenza. Le altre delegazioni, e in particolare quella francese, non erano state dello stesso avviso e avevano dichiarato di avere fiducia nell'efficacia delle pratiche già attuate dal Consiglio con l'Uganda nel 1977⁵⁷⁵.

Erano quindi andate delineandosi due posizioni opposte rispetto all'inserimento dei diritti umani nella Convenzione: da un lato la Gran Bretagna, sostenuta dai Paesi Bassi, riteneva opportuno includere una

⁵⁷¹ HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Confidential: Record of Conversation, Coreper lunch*, 10 marzo 1978.

⁵⁷² HAEC, BAC 39/1986 n. 535, *Documento della delegazione tedesca all'attenzione del Consiglio*, 20 aprile 1978.

⁵⁷³ HAEU, EN 2637, *Resoconto della seconda riunione dei delegati della Commissione, "L'Europe et le Tiers monde"*, 19 ottobre 1978, p. 8.

⁵⁷⁴ *Ivi*.

⁵⁷⁵ HAEU, BAC 48/1984 n. 868, *520ème session du Conseil Affaires Etrangères [...] en vue du Renouvellement de la Convention de Lomé*, 8 giugno 1978.

disposizione specifica sui diritti umani nel testo⁵⁷⁶; dall'altro la Francia, sostenuta dalla Germania, considerava necessario mantenere il carattere apolitico di Lomé e non prevedere alcun riferimento alla questione se non un vago accenno ai principi contenuti nello *Statuto* delle Nazioni Unite e nella DUDU del 1948⁵⁷⁷. Avendo gli ACP in sede di negoziati espresso chiaramente come i diritti umani non potessero trovare spazio in un accordo commerciale, la Francia temeva che la tesi della Gran Bretagna avrebbe potuto incrinare i rapporti. Oltre a questo, tuttavia, quanto la delegazione d'oltralpe voleva evitare a ogni costo era che la CE si presentasse in un contesto internazionale senza aver concordato una posizione comune⁵⁷⁸ e si mostrasse divisa dopo che per anni aveva tentato di affermare la propria immagine come entità politica autonoma.

Sui motivi di tale divisione è interessante riprendere ancora una volta quanto indicato da Dietrich e Murdie: secondo i due autori è più facile che, a battersi per i diritti umani, siano soprattutto i *minor powers* – dal momento che su di essi agisce più direttamente la pressione dell'opinione pubblica⁵⁷⁹. Questa ricostruzione può valere nel caso si considerino *minor powers* i Paesi Bassi, perché nazione meno popolosa rispetto alle altre, o la Gran Bretagna, perché paese con una storia comunitaria molto meno radicata rispetto a paesi come la Francia o la Germania.

Al tempo stesso, però, la spiegazione di tale divergenza interna potrebbe avere le sue radici nella diatriba che all'inizio degli anni Settanta aveva visto i paesi membri della CE divisi tra regionalismo e mondialismo. A battersi per l'inserimento dei diritti umani nel rinnovo di Lomé furono

⁵⁷⁶ HAEU, BAC 48/1984 n. 868, 903ème Réunion du Comité des Représentants Permanents – *Negotiation pour le renouvellement de la Convention de Lomé*, 19 giugno 1978.

⁵⁷⁷ HAEU, BAC 48/1984 n. 868, 904ème Réunion du Comité des Représentants Permanents – *Negotiation pour le renouvellement de la Convention de Lomé*, 26 giugno 1978.

⁵⁷⁸ HAEU, BAC 48/1984 n. 869, 922ème réunion du Comité des Représentants permanents, 5 dicembre 1978.

⁵⁷⁹ S. Dietrich, A. Murdie, *Human Rights Shaming through INGOs and Foreign Aid Delivery*, in *The Review of International Organizations*, cit.; anche Barratt sostiene che difficilmente i diritti umani possano rappresentare un criterio nella decisione di grandi donatori di inviare aiuti: cfr. B. Barratt, *Human Rights and Foreign Aid*, cit.

infatti quei paesi che avevano voluto aprire i confini della cooperazione allo sviluppo comunitaria, mentre a tentare di mantenere un dialogo fruttuoso con i paesi in via di sviluppo furono i paesi che si erano dimostrati più restii a quel cambiamento. Stando a questa lettura, si può dunque affermare che i diritti umani vennero rievocati meno da parte di quei paesi che avevano voluto mantenere un rapporto di stretta vicinanza, o di clientelismo per dirla come Ravenhill⁵⁸⁰, con le proprie ex colonie. Non riuscendo a individuare una posizione comune sul tema, la CE stabilì dunque di abbandonarlo del tutto.

Dopo il mancato inserimento dei diritti umani nel rinnovo della Convenzione di Lomé nel 1979, si dovette aspettare il successivo rinnovo nel 1984 affinché alcuni accenni alla questione venissero formalmente introdotti nello schema che regolava le relazioni tra la CE e gli ACP. Infatti, fu nella terza versione del documento che i diritti umani trovarono spazio per la prima volta nel preambolo e vennero menzionati in modo diretto e senza l'utilizzo di perifrasi⁵⁸¹. Tuttavia, solo con l'ulteriore rinnovo di Lomé nel 1989 i diritti umani vennero riportati ufficialmente in uno degli articoli, oltre che nel preambolo del documento, come una delle condizioni che entrambe le parti si sarebbero impegnate a rispettare nel futuro dei loro rapporti. Sottolineando come «cooperation shall be directed towards development centred on man, the main protagonist and beneficiary of development, which thus entails respect for and promotion of all human rights»⁵⁸², la quarta versione del testo consentì ai diritti umani di essere riconosciuti come elemento fondamentale per la cooperazione tra Nord e Sud del mondo e di entrare a pieno titolo nella politica comunitaria di sviluppo nei successivi anni Novanta.

⁵⁸⁰ Ravenhill, *Collective Clientelism*, cit.

⁵⁸¹ AEI, 4492, *Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984. Complete text. The Courier No 89, Special Issue, January-February 1985*. Oltre a essere citati nel preambolo, i diritti umani vennero menzionati nell'Annex I a commento dell'Articolo 4 della Convenzione – articolo in cui si spiegava intorno a quali valori e principi avrebbe dovuto basarsi lo sviluppo dei paesi ACP.

⁵⁸² AEI, 4220, *Fourth ACP-EEC Convention signed in Lomé on 15 December 1989. Complete Text. The Courier No. 120, March-April 1990*, p. 12. In questo testo i diritti umani vennero collocati nel preambolo per ben tre ripetizioni; nell'Articolo 5; e nell'Annex IV, a commento dell'Articolo 5, intitolato *Joint Declaration on Article 5: Human Rights*.

CONCLUSIONI

Questa tesi ha indagato la complessa interazione tra il concetto di diritti umani e la politica di sviluppo comunitaria, offrendo una completa e originale ricostruzione storica sui diversi passaggi che consentirono alle due questioni di avvicinarsi, intersecarsi e infine allontanarsi in tre distinti e successivi periodi compresi tra il 1968 e il 1979.

Nel periodo tra il 1968 e il 1969, ovvero negli anni in cui lo sviluppo cominciò a essere rivendicato dai paesi del Sud del mondo in quanto diritto umano, la CE dedicò grande attenzione al progresso economico dei paesi a essa associati e destinò loro una crescente e consistente quantità di aiuti. Tuttavia, tra il 1970 e il 1972 fu chiaro che il motivo dietro l'interesse della CE non fosse tanto la volontà di garantire un diritto umano come quello allo sviluppo, quanto il desiderio di affermarsi come attore autonomo e indipendente sulla scena globale attraverso il rapporto con i paesi in via di sviluppo. La CE spiegò infatti che quella di aiutare i paesi poveri fosse una sua responsabilità, derivante dalla sua storia e dal suo ruolo. Proprio per questo, si può affermare che negli anni tra il 1968 e il 1972 i diritti umani non

vennero considerati né come principio guida né come obiettivo della cooperazione allo sviluppo della CE e non vennero inclusi né implicitamente né esplicitamente nella strategia comunitaria.

Per dare ulteriore concretezza alla propria presenza internazionale, nella fase tra il 1973 e il 1975 la CE volle chiarire quali fossero le linee politiche alla base della propria identità. I diritti umani da un lato e gli aiuti per i paesi del Sud del mondo dall'altro costituirono i riferimenti attraverso i quali la CE definì la propria immagine. Le due questioni, però, vennero mantenute nettamente separate. Se i diritti umani trovarono spazio nel contesto della CSCE e soprattutto nel confronto della CE con l'Unione Sovietica in occasione della firma dell'*Atto finale di Helsinki*, essi non vennero accennati all'interno del nuovo schema per l'invio di aiuti, la Convenzione di Lomé, a cui la CE giunse nel 1975.

Fu negli anni tra il 1976 e il 1979 che i diritti umani entrarono a far parte della riflessione della CE sulla propria politica di cooperazione. Tra il 1976 e il 1977, soprattutto per opera del Parlamento europeo e del suo confronto con alcune ONG e con il Congresso statunitense, la CE si interrogò sulla propria responsabilità di non aiutare i paesi destinatari di aiuti che si fossero macchiati di gravi violazioni nei confronti dei diritti umani. Essa iniziò pertanto a considerare la possibilità di vincolare l'invio di assistenza al rispetto di quei principi. Tuttavia, quando si trattò di rinnovare il testo della Convenzione di Lomé tra il 1978 e il 1979, nessun accenno ai diritti umani venne inserito nel nuovo documento: nemmeno i cosiddetti diritti più elementari vennero collocati nel testo. A prevalere fu quella che la CE definì come responsabilità di non intervenire negli affari interni dei paesi beneficiari. A giocare un ruolo fondamentale nella decisione di non menzionare quell'argomento fu però il timore che i paesi ACP potessero avanzare pretese simili e appellarsi alla reciprocità del rispetto dei diritti umani. A questo si aggiunsero, infine, la volontà di non creare occasioni di dissenso con gli ACP così come il desiderio di appianare le divergenze emerse tra i diversi paesi membri della CE, essendo alcuni favorevoli alla clausola sui diritti umani ed essendo altri contrari.

Sulla base di quanto delineato, è quindi possibile giungere ad alcune considerazioni conclusive.

In primo luogo è possibile evidenziare l'importanza del Parlamento europeo e delle Commissioni parlamentari nel contribuire a definire la progettazione politica della CE in merito ai diritti umani e ai programmi di sviluppo. Pur nella difficoltà del rapporto tra istituzioni, ricoprendo la Commissione e il Consiglio un ruolo decisionale e previsionale di maggior peso, il Parlamento riuscì a far sentire la propria voce e a rendersi non solo megafono, ma anche interprete e co-autore delle istanze provenienti dalla società civile. A testimonianza del suo attivismo vi fu, durante l'intero decennio preso in considerazione, la volontà di mantenere vivo il confronto con gli altri attori presenti sulla scena globale, fossero questi i paesi beneficiari di aiuti, le ONG o i membri del Congresso statunitense. In tal senso, va enfatizzato sia il ruolo dei singoli parlamentari che si esposero in più occasioni per tentare di connotare la politica di sviluppo attraverso il tema dei diritti umani, sia l'importanza che i legami informali rivestirono nei rapporti interni ed esterni al Parlamento.

Per quanto riguarda il confronto della CE con l'esterno, è opportuno innanzitutto fare un accenno agli organismi internazionali con cui le istituzioni comunitarie ebbero modo di relazionarsi. Eccezion fatta per le riunioni tra il Parlamento europeo e l'APCOE di cui si è offerta una ricostruzione in questa tesi, la CE non diede conto delle iniziative del COE all'interno della sua progettazione politica per i diritti umani, né si riferì alla CEDU con la stessa costanza con cui si riferì alla DUDU e alle *Convenzioni internazionali per i diritti umani* delle Nazioni Unite del 1966. Pur essendo il principale organismo europeo di riferimento per la protezione e la promozione dei diritti umani, il COE non venne tenuto in grande considerazione dalla CE – che anzi preferì guardare all'attività delle Nazioni Unite e prendere spunto da quanto elaborato in quel contesto.

Un altro importante contatto della CE con l'esterno fu quello intrapreso con i paesi in via di sviluppo. Si può affermare che essi ebbero un ruolo di *agency* nella definizione della politica di assistenza comunitaria. Pur non partecipando in maniera diretta al processo decisionale relativo agli aiuti, essi intrattennero con le istituzioni comunitarie – Parlamento e Commissione europea in particolare – un'interazione diretta che ebbe un duplice impatto. Innanzitutto, i paesi del Sud del mondo mantennero viva l'attenzione sui

diritti economici e sociali, contribuendo così a rendere meno univoco l'interesse della CE per i diritti civili e politici e ampliando il significato conferito al concetto di diritti umani. Inoltre, non si può dimenticare che furono le richieste e le provocazioni degli ACP alcuni dei fattori che spinsero la CE a tralasciare l'accento ai diritti umani nel rinnovo della Convenzione di Lomé nel 1979. A tale proposito è però interessante notare come, pur offrendosi come paladini a difesa dell'indivisibilità dei diritti umani con lo scopo di promuovere il rispetto dei diritti collettivi, i paesi in via di sviluppo finirono per sacrificare i diritti individuali sancendo di fatto una divisione tra le due categorie.

Se vi furono tensioni tra la CE e gli ACP, lo stesso si può dire per quanto riguarda le relazioni tra i paesi membri della CE. Tra il 1968 e il 1975 la progettazione per lo sviluppo rappresentò il principale oggetto di scontro, dal momento che alcuni paesi (ad esempio la Francia) intendevano mantenere un controllo sui paesi associati e impostare una politica di stampo regionale, mentre altri (come la Germania) ambivano a un tipo di cooperazione che coinvolgesse un alto numero di beneficiari e che non guardasse solo alle ex colonie francesi. Tra il 1977 e il 1979, invece, i contrasti si concretizzarono intorno al tema dei diritti umani. Paesi come la Gran Bretagna e i Paesi Bassi si schierarono a favore dell'inclusione dei diritti umani nel rinnovo della Convenzione di Lomé, mentre paesi come la Francia e la Germania si dissero dubbiosi rispetto alla questione, se non addirittura contrari. Il susseguirsi di tali dissidi testimonia la difficoltà per la CE di elaborare una posizione comune nell'ambito della politica estera, e può contribuire a spiegare la lentezza con cui il Consiglio reagì di volta in volta alle richieste del Parlamento e della Commissione europea.

In conclusione si può affermare che, sebbene in alcuni momenti i diritti umani entrarono a far parte della riflessione della CE sulla propria politica di sviluppo e questo costituì senza dubbio un elemento di novità nella progettazione comunitaria, tali iniziative non portarono ad alcun esito concreto alla fine del decennio preso in esame. I diritti umani non giocarono un ruolo fondamentale nella definizione della politica di cooperazione della CE e non lasciarono un segno. Quando la CE ebbe la possibilità di determinare un cambiamento, essa non si mosse in quella direzione. Nel

momento in cui emersero obiettivi politici ritenuti più urgenti o più rilevanti nell'ambito del confronto tra Nord e Sud del mondo, i diritti umani vennero lasciati in disparte.

Osservando la storia dei diritti umani alla luce della politica comunitaria di sviluppo tra il 1968 e il 1979, non si può pertanto asserire che quegli anni furono testimoni di una svolta rispetto al passato. Di conseguenza, non sembra possibile concordare con la storiografia che legge negli anni Settanta un momento di riscoperta e di rinascita dei diritti umani, dal momento che i diritti non trovarono una collocazione specifica nella cooperazione allo sviluppo della CE e non contribuirono a modificarne la natura.

Tuttavia, questo porta infine a chiedersi se, per quanto i diritti umani non determinarono una cesura netta nell'elaborazione della politica comunitaria di sviluppo negli anni Settanta, essi contribuirono per lo meno ad aprire la strada per quello che venne tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta con la terza e la quarta versione della Convenzione di Lomé. Pur non volendo cadere nella trappola storiografica che si interroga sulle origini dei diritti umani, né in quella che osserva la storia dei diritti umani in termini teleologici di successo e di fallimento, è possibile suggerire che gli anni Settanta ebbero un ruolo nell'influenzare la politica dei decenni successivi. L'intensità con cui si parlò di diritti umani nella seconda metà degli anni Settanta può essere interpretata come una delle direttrici su cui la CE basò poi le sue iniziative relative alla protezione di quei principi all'interno della politica di sviluppo.

BIBLIOGRAFIA

ALSTON Philip, *The Commission on Human Rights*, in P. Alston (a cura di), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 126-210.

ALSTON Philip, WEILER Joseph H. H., *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: the EU and Human Rights*, in P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan (a cura di), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 3-66.

AMBROSE Matthew J., *The Control Agenda: A History of the Strategic Arms Limitation Talks*, New York, Cornell University Press, 2018.

APRILE Silvia, RUFINI Gianni, *La cooperazione allo sviluppo e l'attività umanitaria: quale concetto di politica estera?*, in R. Balfour, R. Menotti (a cura di), *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2004, pp. 53-80.

ARCHICK Kristin, MORELLI Vincent, *The U.S. Congress and the European Parliament: Evolving Transatlantic Legislative Cooperation*, in Congressional Research Service (2013), pp. 1-29.

ARTS Karin, DICKSON Anna K., *EU Development Cooperation: From Model to Symbol?*, in K. Arts, A. K. Dickson (a cura di), *EU Development Cooperation. From Model to Symbol*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 1-16.

ARTS Karin, *Integrating Human Rights into Development Cooperation. The Case of the Lomé Convention*, L'Aia, Kluwer Law International, 2000.

AXWORTHY Thomas, *Democracy and Development: Luxury or Necessity?*, in K. E. Mahoney, P. Mahoney (a cura di), *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 721-727.

BALFOUR Rosa, *Human Rights Promotion*, in F. Cerutti, S. Lucarelli (a cura di), *The Search for a European Identity. Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Abingdon, Routledge, 2008, pp. 159-175.

BALLINGER Pamela, *The History of Human Rights: the Big Bang of an Emerging Field or Flesh in the Pan?*, in *New Global Studies*, Vol. 6, No. 3 (2012), pp. 1-20.

BARRATT Bethany, *Human Rights and Foreign Aid: For Love or Money?*, Abingdon, Routledge, 2009.

BARTELS Lorand, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

BAUMAN Richard A., *Human Rights in Ancient Rome*, New York, Routledge, 2000.

BEDI Shiv R. S., *The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*, Portland, Hart Publishing, 2007.

BEERS Marloes C., *European Unity and the Transatlantic Gulf in 1973*, in G. Scott-Smith, V. Aubourg (a cura di), *Atlantic, Euratlantic, or Europe–America?*, Parigi, Soleb, 2011, pp. 486-505.

BEKEMANS Léonce, *Identity and Identity-Building in Europe: A Citizenship Perspective*, in B. Bognár, Z. Almási (a cura di), *Transfigurations of the European Identity*, Newcastle Upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2014, pp. 21-41.

BÉKÉES Csaba, *Détente and the Soviet Bloc: from Promoter to Victim, 1975-1991*, in P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam (a cura di), *The 'Long 1970s'*.

Human Rights, East-West Détente and Transnational Relations, Abingdon, Routledge, 2016, pp. 165-184.

BETTS Raymond F., *La decolonizzazione*, Bologna, il Mulino, 2004.

BINDI Federiga, *European Union Foreign Policy: A Historical Overview*, in F. Bindi, I. Angelescu (a cura di), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington DC, Brookings Institution Press, pp. 13-40.

BITUMI Alessandra, *Building Bridges Across the Atlantich: the European Union Visitors Program. A Case Study for Public Diplomacy and the Transatlantic Relationship in the 1970s*, in *The International History Review*, Vol. 35, No. 5 (2013), pp. 925-942.

BITUMI Alessandra, *Un ponte sull'Atlantico. Il 'programma di visitatori' e la diplomazia pubblica della Comunità europea negli anni Settanta*, Bologna, il Mulino, 2014.

BOEL Bent, *French Support for Eastern European Dissidence, 1968-1989: Approaches and Controversies*, in P. Villaume, O. A. Westad (a cura di), *Perforating the Iron Curtain: European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1968-1985*, Copenhagen, Museum Tusculanum Press, 2010, pp. 215-241.

BONAGLIA Federico, DE LUCA Vincenzo, *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2006.

BRADLEY Mark P., *The Origins of the 1970s Global Human Rights Imagination*, in P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam (a cura di), *The 'Long 1970s'. Human Rights, East-West Détente and Transnational Relations*, Abingdon, Routledge, 2016, pp. 15-32.

BREWIN Christopher, *Europe*, in R. J. Vincent (a cura di), *Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 189-201.

BROADBENT Ed, *Human Rights and Democratic Development: Foreign Policy Concerns in the Western World*, in K. E. Mahoney, P. Mahoney (a cura di), *Human Rights in the Twenty-first Century. A Global Challenge*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 715-720.

BRUSHETT Kevin, *Partners in Development? Robert McNamara, Lester Pearson, and the Commission on International Development, 1967-1973*, in *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 26, No. 1 (2015), pp. 84-102.

BUNN Isabella D., *The Right to Development and International Economic Law: Legal and Moral Dimensions*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2012.

BURGERS Jan H., *The Road to San Francisco: The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 14, No. 4 (Nov. 1992), pp. 447-477.

BURKE Roland, *'The Compelling Dialogue of Freedom': Human Rights at the Bandung Conference*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 28, No. 4 (Nov. 2006), pp. 947-965.

BURKE Roland, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Philadelphia, Pennsylvania University Press, 2010.

BURKE Roland, *From Individual Rights to National Development: The First UN International Conference on Human Rights, Tehran 1968*, in *Journal of World History*, Vol. 19, No. 3 (Set. 2008), pp. 275-296.

BURKE Roland, *Some Rights Are More Equal than Others: The Third World and the Transformation of Economic and Social Rights*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 3, No. 3 (2012), pp. 427-448.

CALANDRI Elena, *Il ruolo esterno dell'Unione europea in prospettiva storica*, in S. Lucarelli (a cura di), *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios Editore, 2003, pp. 299-317.

CALANDRI Elena, *Prima della globalizzazione. L'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la Guerra fredda, 1955-1995*, Padova, Cedam, 2013.

CARSON Rachel L., *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.

CASSESE Antonio, *The General Assembly: Historical Perspective, 1945-1989*, in P. Alston (a cura di), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 25-54.

CAVIGLIA Daniele, GARAVINI Giuliano, *'Generosi' ma non troppo. La CEE, i paesi in via di sviluppo e i negoziati sulla riforma del Sistema monetario internazionale (1958-1976)*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 53-88.

CAVIGLIA Daniele, VARSORI Antonio, *Introduzione*, in D. Caviglia, A. Varsori (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-Sud negli anni '60-70*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 7-18.

CHASSAIGNE Philippe, *Identité et conscience européenne. L'émergence d'un débat inachevé. Le Sommet de Copenhague, 14-15 décembre 1973*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 243-252.

CHATFIELD Charles, *Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945*, in J. Smith, C. Chatfield, R. Pagnucco (a cura di), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse NY, Syracuse University Press, 1997, pp. 19-41.

CHATTERJIE Robin, *The United Nations*, in R. J. Vincent (a cura di), *Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 227-242.

CLAEYS Anne-Sophie, 'Sense and Sensibility': *The Role of France and French Interests in European Development Policy since 1957*, in K. Arts, A. K. Dickson (a cura di), *EU Development Cooperation. From Model to Symbol*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 113-132.

CLAPHAM Andrew, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992.

CMIEL Kenneth, *Review Essay. The Recent History of Human Rights*, in *The American Historical Review*, Vol. 109, No. 1 (Feb. 2004), pp. 117-135.

CMIEL Kenneth, *The Emergence of Human Rights Politics in the United States*, in *The Journal of American History*, Vol. 86, No. 3 (Dic. 1999), pp. 1231-1250.

COOPER Frederick, *Afterword: Social Rights and Human Rights in the Time of Decolonization*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 3, No. 3 (2012), pp. 473-492.

DAVIES Thomas, *NGOs. A New History of Transnational Civil Society*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

DE BÚRCA Gráinne, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in *American Journal of International Law*, Vol. 105, No. 4 (2011), pp. 649-693.

DEIGHTON Anne, *The British in Strasbourg. Negotiating the European Convention on Human Rights, 1950*, in R. Mariager, K. Molin, K. Brathagen (a cura di), *Human Rights in Europe during the Cold War*, Abingdon, Routledge, 2014, pp. 26-41.

DEL PERO Mario, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori. Alle origini della politica estera americana*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

DEL PERO Mario, ROMERO Federico, *Introduzione*, in M. Del Pero, F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche: continuità e trasformazioni*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007, pp. VII-XVI.

DI NOLFO Ennio, *Europa e Stati Uniti tra 1945 e 1989*, in A. Giovagnoli, L. Tosi (a cura di), *Un ponte sull'Atlantico. L'alleanza occidentale, 1949-1999*, Milano, Guerini e Associati, 2003, pp. 49-61.

DI NOLFO Ennio, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1999*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

DI PASCALE Alessia, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

DIETRICH Simone, MURDIE Amanda, *Human Rights Shaming through INGOs and Foreign Aid Delivery*, in *The Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 1 (Mar. 2017), pp. 95-120.

DIMIER Véronique, *Bringing Neo-Patrimonialism Back to Europe: Decolonization and the Construction of the EEC Development Policy*, in *Archiv für Sozialgeschichte*, No. 48 (2008), pp. 433-460.

DIMIER Véronique, *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy. Recycling Empire*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

DONNELLY Jack, *Cultural Relativism and Universal Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (Nov. 1984), pp. 400-419.

DONNELLY Jack, *Human Rights and Development. Complementary or Competing Concerns?*, in G. W. Shepherd, V. P. Nanda (a cura di), *Human Rights and Third World Development*, Londra, Greenwood Press, 1985, pp. 27-58.

DONNELLY Jack, *Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights*, in *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 2 (1982), pp. 303-316.

DONNELLY Jack, *The Relative Universality of Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2 (Mag. 2007), pp. 281-306.

DONNELLY Jack, *The Social Construction of international human rights*, in T. Dunne, N. J. Wheeler (a cura di), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 71-102.

DONNELLY Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, New York, Cornell University Press, 2003.

DRINAN Robert F., *Cry of the Oppressed: History and Hope of the Human Rights Revolution*, San Francisco, Harper & Row, 1987.

DUNNE Tim, WHEELER Nicholas J., *Introduction: Human Rights and the Fifty Years' Crisis*, in T. Dunne, N. J. Wheeler (a cura di), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-29.

DURANTI Marco, *The Conservative Human Rights Revolution. European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention*, New York, Oxford University Press, 2017.

ECKEL Jan, *The International League for the Rights of Man, Amnesty International, and the Changing Fate of Human Rights Activism from the 1940s through the 1970s*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 4, No. 2 (2013), pp. 183-214.

ECKEL Jan, *The Rebirth of Politics from the Spirit of Morality: Explaining the Human Rights Revolution of the 1970s*, in J. Eckel, S. Moyn (a cura di), *The Breakthrough. Human Rights in the 1970s*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, pp. 226-260.

FERGUSON Niall, MAIER Charles S., MANELA Erez, SARGENT D. J. (a cura di), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2011.

FERRARI Lorenzo, *Sometimes Speaking with a Single Voice. The European Community as an International Actor, 1969-1979*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016.

FERRARI Lorenzo, *The European Community as a Promoter of Human Rights in Africa and Latin America, 1970-1980*, in *Journal of European Integration History*, Vol. 21, No. 2 (2015), pp. 217-230.

FERRARIS Luigi V., *I diritti dell'uomo da Helsinki a Belgrado: profilo diplomatico-politico*, in E. Fanara (a cura di), *I diritti dell'uomo da Helsinki a Belgrado: risultati e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 91-102.

FERRARIS Luigi V., *Report on a Negotiation: Helsinki – Geneva – Helsinki 1972-1975*, Leiden, Sijthoff & Noordhoff International, 1979.

FERRONE Vincenzo, *Storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

FLORES Marcello, GOZZINI Giovanni, *1968. Un anno spartiacque*, Bologna, il Mulino, 2018.

FLORES Marcello, *Storia dei diritti umani*, Bologna, il Mulino, 2008.

FORSYTHE David P., *Human Rights in International Relations*, New York, Cambridge University Press, 2006.

FRANCZAK Michael, *Human rights and Basic Needs: Jimmy Carter's North-South Dialogue, 1977–81*, in *Cold War History* (2018), pp. 1-18.

FREY Marc, KUNKEL Sönke, UNGER Corinna R., *Introduction: International Organizations, Global Development, and the Making of the Contemporary World*, in M. Frey, S. Kunkel, C. R. Unger (a cura di), *International Organizations and Development, 1945-1990*, Londra, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 1-22.

FRISCH Dieter, *The EU's Development Policy. A Personal View of 50 Years of International Cooperation*, in *Policy Management Report*, No. 15 (2008).

FRY John, *The Helsinki Process. Negotiating Security and Cooperation in Europe*, Washington DC, National Defense University Press, 1993.

FURDSON Edward, *The European Defence Community: A History*, Londra, Macmillan, 1980.

GALBREATH David J., *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Abingdon, Routledge, 2007.

GARAVINI Giuliano, *After Empires: European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South, 1957-1986*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

GARAVINI Giuliano, *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Milano, Mondadori Education, 2009.

GARAVINI Giuliano, *Il confronto Nord-Sud allo specchio: l'impatto del Terzo mondo sull'Europa occidentale (1968-1975)*, in A. Varsori (a cura di), *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 67-94.

GARAVINI Giuliano, *La Comunità europea e il nuovo ordine economico internazionale: 1974-1977*, in *Ventesimo secolo. Rivista di studi sulle transizioni*, Vol. 9 (Mar. 2006), pp. 115-150.

GARAVINI Giuliano, *The Colonies Strike Back. The Impact of the Third World on Western Europe, 1968-1975*, in *Contemporary European History*, Vol. 16, No. 3 (2007), pp. 299-319.

GFELLER Aurélie É., *Building a European Identity: France, the United States, and the Oil Shock, 1973–1974*, New York, Berghahn Books, 2012.

GFELLER Aurélie É., *Champion of Human Rights: The European Parliament and the Helsinki Process*, in *Journal of Contemporary History*, Vol. 49, No. 2 (2014), pp. 390-409.

GFELLER Aurélie É., *Imagining European Identity: French Élités and the American Challenge in the Pompidou-Nixon Era*, in *Contemporary European History*, Vol. 19, No. 2 (Mag. 2010), pp. 133-149.

GILBERT Mark, *Gli anni Settanta: un decennio di distensione e disattenzione nelle relazioni atlantiche*, in M. Del Pero, F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche: continuità e trasformazioni*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007, pp. 45-64.

GILBERT Mark, *The Significance of British Entry into the European Community in 1973*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 71-84.

GILBERTI Giuseppe, *Introduzione storica ai diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2012.

GIORDANO Filippo M., *Le elezioni europee: ricostruzione di un percorso di partecipazione democratica e di democratizzazione dell'Unione Europea*, in M. Belluati, P. Caraffini (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Roma, Carocci, 2015, pp. 73-92.

GORI Umberto, *Aurelio Peccei e il Club di Roma: un pioniere degli studi previsionali*, in *Futuribili – Rivista di studi sul futuro e di previsione sociale*, Vol. 22, No. 1 (2017), pp. 197-215.

GOULET Denis, *Development: Creator and Destroyer of Values*, in K. E. Mahoney, P. Mahoney (a cura di), *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 689-700.

GRILLI Enzo, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

GROPAS Rubini, *Human Rights and Foreign Policy: The Case of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

GUASCONI Maria Eleonora, *L'Europa tra crisi e rilancio: il vertice dell'Aia del 1969*, in *Officina della Storia*, No. 18 (2017).

GUERRIERI Sandro, *La délégation italienne au Parlement européen (1952-1979)*, in *Journal of European Integration History*, Vol. 17, No. 1 (2011), pp. 47-59

HEWITT Adrian, WHITEMAN Kaye, *The Commission and Development Policy: Bureaucratic Politics in EU Aid – From the Lomé Leap Forward to the Difficulties of Adapting to the Twenty-First Century*, in K. Arts, A. K. Dickson (a cura di), *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 133-148.

HIEPEL Claudia, *Kissinger's Year of Europe – A Challenge for the EC and the Franco-German Relationship*, in J. Van Der Harst (a cura di), *Beyond the Customs Union*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 277-296.

HILTON Matthew, *International Aid and Development NGOs in Britain and Human Rights since 1945*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 3, No. 3 (2012), pp. 449-472.

HODGE Joseph M., *Writing the History of Development (Part 1: The First Wave)*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 6, No. 3 (2015), pp. 429-463.

HOFFMANN Stefan-Ludwig, *Human Rights and History*, in *Past and Present*, Vol. 232, No. 1 (Ago. 2016), pp. 279-310.

HOFFMANN Stefan-Ludwig, *Introduction. Genealogies of Human Rights*, in S-L. Hoffmann (a cura di), *Human Rights in the Twentieth Century*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-26.

HOGAN Linda, *Keeping Faith with Human Rights*, Washington DC, Georgetown University Press, 2015.

HOLLAND Martin, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave Macmillan, 2002.

HOPGOOD Stephen, *The Endtimes of Human Rights*, New York, Cornell University Press, 2013.

HORN Gerd-Rainer, *The Spirit of '68. Rebellion in Western Europe and North America, 1956-1976*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

HOWARD Rhoda E., *Human Rights, Development and Foreign Policy*, in D. P. Forsythe (a cura di), *Human Rights and Development. International Views*, Londra, Palgrave Macmillan, 1989, pp. 213-234.

HUNT Lynn, *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

HUNT Lynn, *The Long and the Short of the History of Human Rights*, in *Past and Present*, Vol. 233, No. 1 (Nov. 2016), pp. 323-331.

HURWITZ Leon, *The European Community and the Management of International Cooperation*, New York, Greenwood Press, 1987.

IBHAWOH Bonny, *The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 33, No. 1 (Feb. 2011), pp. 76-104.

IGNATIEFF Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

INGLEHART Ronald, REIF Karlheinz (a cura di), *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion. Essays in Honour of Jacques-René Rabier*, Houndmills, Macmillan, 1991.

IRIYE Akira, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2002.

ISHAY Micheline, *The History of Human Rights from Ancient Times to the Globalization Era*, Oakland, University of California Press, 2004.

JACKSON Robert H., ROSBERG Carl G., *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley, University of California Press, 1982.

JENSEN Steven L. B., *The Making of International Human Rights. The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

KANG Susan L., *The Unsettled Relationship of Economic and Social Rights and the West: A Response to Whelan and Donnelly*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 31, No. 4 (Nov. 2009), pp. 1006-1029.

KARAMOUZI Eirini, *Telling the Whole Story. America, the EEC and Greece, 1974-1976*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 355-374.

KAUFMANN Johian, *The Capacity of the United Nations Development Program: The Jackson Report: Comment*, in *International Organization*, Vol. 25, No. 4 (1971), pp. 938-949.

KEYS Barbara J., *Reclaiming American Virtue. The Human Rights Revolution of the 1970s*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2014.

KIENINGER Stephan, *Transformation or Status Quo. The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973*, in O. Bange, G. Niedhart (a cura di), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn, 2008, pp. 67-82.

KING Toby, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-Modern Diplomacy?*, in *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 2 (1999), pp. 313-337.

KING Toby, *Human Rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 28 (Dic. 1997), pp. 51-99.

KLEIN Eckart, *Denunciation of Human Rights Treaties and the Principle of Reciprocity*, in U. Fastenrath, R. Geiger, D-E. Khan, A. Paulus, S. von Schorlemer, C. Vedder (a cura di), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 477-487.

KLIMKE Martin, SCHARLOTH Joachim (a cura di), *1968 in Europe. A History of Protest and Activism, 1956–1977*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

KREIS Georg, *L'émergence de la notion d' 'identité' dans la politique de la Communauté européenne. Quelques réflexions autour de la Déclaration du sommet de Copenhague de 1973*, in *Relations internationales*, Vol. 4, No. 140 (2009), pp. 53-72.

KURLANSKY Mark, *1968. The Year that Rocked the World*, New York, Ballantine, 2004.

LANCASTER Carol, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Policies*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007.

LANDMAN Todd, *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 4 (Nov. 2004), pp. 906-931.

LAPUCCI Alessio, *ONG e cooperazione europea allo sviluppo: originalità e limiti di un modello*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 151-179.

LASCHI Giuliana, *L'Europa e gli altri*, Bologna, il Mulino, 2015.

LASCHI Giuliana, *La nascita e lo sviluppo delle relazioni esterne della Comunità: dalle colonie alla cooperazione allo sviluppo*, in M. Telò, G. Laschi (a cura di), *Europa: potenza civile o entità in declino? Contributi ad una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 51-80.

LASCHI Giuliana, *Lo spazio delle relazioni transatlantiche nell'identità europea. Le tensioni economiche in prospettiva storica*, in G. Laschi (a cura di), *Il pensiero e la forma europea della politica*, Bologna, CLUEB, 2007, pp. 71-81.

LASCHI Giuliana, *Lo sviluppo delle relazioni esterne dell'UE tra interesse nazionale, identità europea e ruolo internazionale*, in G. Laschi, M. Telò (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 141-173.

LAUREN Paul G., *The Evolution of International Human Rights. Visions Seen*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2011.

LISTER Marjorie, *The European Community and the Developing World. The Role of the Lomé Convention*, Brookfield, Avebury, 1988.

LORENZINI Sara, *Ostpolitik e aiuti allo sviluppo. Continuità e discontinuità nella Entwicklungspolitik della Repubblica federale tedesca*, in D. Caviglia, A. Varsori (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-Sud negli anni '60-70*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 171-186.

LORENZINI Sara, *Sviluppo e strategie di guerra fredda: il contagio difficile*, in *Storica*, Anno XVIII, No. 53 (2012), pp. 7-37.

LORENZINI Sara, *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, Bologna, il Mulino, 2017.

LOTH Wilfried, *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950-1991*, Basingstoke, Palgrave, 2002.

LUDLOW N. Piers, *Plus que six ambassadeurs: l'émergence du Coreper Durant les premières années de la CEE*, Londra, LSE Research online, 2007.

LUDLOW N. Piers, *The European Commission and the Rise of Coreper: A controlled experiment*, in W. Kaiser, B. Leucht, M. Rasmussen (a cura di), *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950-72*, Abingdon, Routledge, 2009, pp. 189-205.

LUNDESTAD Geir, *'Empire' by Invitation. The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, in A. Giovagnoli, L. Tosi (a cura di), *Un ponte sull'Atlantico. L'alleanza occidentale, 1949-1999*, Milano, Guerini e Associati, 2003, pp. 21-48.

LUNDESTAD Geir, *East, West, North, South: Major Developments in International Politics since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

M'BAYE Keba, *Le Droit du Développement comme un Droit de l'Homme*, in *Revue des Droits de l'Homme*, No. 5 (1972), pp. 505-534.

MADSEN Mikael R., *'Legal Diplomacy' – Law, Politics and the Genesis of Postwar European Human Rights*, in S-L. Hoffmann (a cura di), *Human Rights in the Twentieth Century*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 62-81.

MAMMARELLA Giuseppe, *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti, 1900-2003*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

MARINO Giuseppe C., *La repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Milano, Franco Angeli, 1995.

MASLOW Abraham H., *A theory of human motivation*, in *Psychological Review*, Vol. 50, No. 4 (1943), pp. 370-396.

MAUL Daniel, *Human Rights, Development, and Decolonization. The International Labour Organization, 1940-1970*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2012.

MAYALL James, *Non-Intervention, Self-Determination and the New World Order*, in I. Forbes, M. Hoffman (a cura di), *Political Theory, International*

Relations, and the Ethics of Intervention, Londra, Palgrave MacMillan, 1993, pp. 167-176.

MAZOWER Mark, *The End of Civilization and the Rise of Human Rights: The mid-XX Century Disjuncture*, in S-L. Hoffmann (a cura di), *Human Rights in the Twentieth Century*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 29-44.

MAZOWER Mark, *The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950*, in *The Historical Journal*, Vol. 47, No. 2 (2004), pp. 379-398.

MAZUREK Małgorzata, BETTS Paul, *Preface: When Rights Were Social*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 3, No. 3 (2012), pp. 291-295.

McCOMBS Maxwell, *Setting the Agenda. The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge, Polity Press, 2014.

MEADOWS Donella H., MEADOWS Dennis L., RANDERS Jørgen, BEHRENS III William W., *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972.

MEGENS Ine, *The December 1973 Declaration on European Identity as the Result of Team Spirit Among European Diplomats*, in J. Van Der Harst (a cura di), *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 317-340.

MESSER Ellen, *Pluralist Approaches to Human Rights*, in *Journal of Anthropological Research*, Vol. 53 (1997), pp. 293-317.

MIGANI Guia, *Gli Stati Uniti e le relazioni eurafricane da Kennedy a Nixon*, in D. Caviglia, A. Varsori (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-Sud negli anni '60-70*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 47-64.

MIGANI Guia, *L'aide au développement: entre anciennes priorités et nouveaux défis*, in É. Bussière, V. Dujardin, M. Dumoulin, P. Ludlow, J. W. Brouwer, P. Tilly (a cura di), *La Commission européenne 1973-1986. Histoire et mémoires d'une institution*, Bruxelles, Unione europea, 2014, pp. 401-420.

MIGANI Guia, *Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo: la Cee, la Francia e l'Africa negli anni Sessanta*,

in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 17-35.

MÖCKLI Daniel, *Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe*, in M. Schultz, T. A. Schwartz (a cura di), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 195-220.

MÖCKLI Daniel, *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, Londra, I.B. Tauris, 2008.

MONTRIE Chad, *The Myth of Silent Spring. Rethinking the Origins of American Environmentalism*, Oakland, University of California Press, 2018.

MORSINK Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999.

MOURLON-DRUOL Emmanuel, *The Victory of the Intergovernmental Method? The Emergence of the European Council in the EEC's Institutional Set-up, 1974-1977*, in D. Preda, D. Pasquinucci (a cura di), *The Road Europe Travelled Along: The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2010, pp. 27-40.

MOYN Samuel, *Human Rights and the Uses of History*, New York, Verso, 2014.

MOYN Samuel, *Imperialism, Self-Determination, and the Rise of Human Rights*, in A. Iriye, P. Goedde, W. I. Hitchcock (a cura di), *The Human Rights Revolution. An International History*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 159-178.

MOYN Samuel, *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*, Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2018.

MOYN Samuel, *Response to Viewpoint. The End of Human Rights History*, in *Past and Present*, Vol. 233, No. 1 (Nov. 2016), pp. 307-322.

MOYN Samuel, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

MOYN Samuel, *The Return of the Prodigal: The 1970s as a Turning Point in Human Rights History*, in J. Eckel, S. Moyn (a cura di), *The Breakthrough. Human Rights in the 1970s*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014, pp. 1-14.

MURPHY Priscilla C., *What A Book Can Do. The Publication and Reception of Silent Spring*, Amherst e Boston, University of Massachusetts Press, 2005.

NANDA Ved P., *Development and Human Rights: The Role of International Law and Organizations*, in G. W. Shepherd, V. P. Nanda (a cura di), *Human Rights and Third World Development*, Londra, Greenwood Press, 1985, pp. 287-308.

NANDA Ved P., SHEPHERD George W., *Introduction: Human Rights and Third World Development – Do they Mix?*, in G. W. Shepherd, V. P. Nanda (a cura di), *Human Rights and Third World Development*, Londra, Greenwood Press, 1985, pp. 1-10.

NAYENGA Peter F. B., *Review: Myths and Realities of Idi Amin Dada's Uganda*, in *African Studies Review*, Vol. 22, No. 2 (Set. 1979), pp. 127-138.

NEUWAHL Nanette A., *The Treaty on European Union: A Step Forward in the Protection of Human Rights?*, in N. A. Neuwahl, A. Rosas (a cura di), *The European Union and Human Rights*, L'Aia, Kluwer Law International, 1995, pp. 1-22.

NOLAN Mary, *The Transatlantic Century: Europe and the United States, 1890-2010*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

NORMAND Roger, ZAIDI Sarah, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington, Indiana University Press, 2008.

NUENLIST Christian, *Expanding the East-West Dialogue beyond the Bloc Division. The Neutrals as Negotiators and Mediators, 1969-75*, in A. Wenger, V. Mastny, C. Nuenlist (a cura di), *Origins of the European Security System: the Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, Abingdon, Routledge, 2008, pp. 201-221.

NUTTALL Simon, *Two Decades of EPC Performance*, in E. Regelsberger, P. de Schoutheete, W. Wessels (a cura di), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienne Publisher, 1997, pp. 19-39.

PALAYRET Jean Marie, *Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della convenzione CEE/ACP*, in E. Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 35-52.

PAOLI Simone, *The Influence of Protest Movements on the European Integration Process. An Interpretation of the 1972 Paris Summit*, in A.

Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 253-278.

PASQUINUCCI Daniele, «*Faire les Européens*». *Les origines de la politique d'information communautaire*, in D. Preda, D. Pasquinucci (a cura di), *The Road Europe Travelled Along: The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2010, pp. 253-266.

PASQUINUCCI Daniele, «*Fare degli Africani i pari degli Europei*». *L'assemblea parlamentare europea e il processo di decolonizzazione*, in G. Laschi, M. Telò (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 209-222.

PASQUINUCCI Daniele, *I confini e l'identità. Il Parlamento europeo e gli allargamenti della CEE*, Pavia, Jean Monnet Centre of Pavia, 2013.

PASQUINUCCI Daniele, *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee, 1948-2009*, Milano, Franco Angeli, 2013.

PIAZZA Stefano, TOSCANI Franco, *Cultura europea e diritti umani (nella società globale del rischio)*, Padova, Cleup, 2003.

PIETRANTONIO Silvia, *The Year that Never Was: 1973 and the crisis between the United States and the European Community*, in *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 8, No. 2 (Giu. 2010), pp. 158-177.

PILLITU Paola A., *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione europea con gli Stati ACP*, Torino, Giappichelli, 2003.

PONS Silvio, ROMERO Federico, *Europe Between the Superpowers, 1968-1981*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 85-98.

POWER Jonathan, *Amnesty International. The Human Rights Story*, Oxford, Pergamon Press, 1981.

PROVOST René, *Reciprocity in Human Rights and Humanitarian Law*, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 65, No. 1 (1995), pp. 383-454.

RAVENHILL John, *Collective Clientelism. The Lomé Conventions and North-South Relations*, New York, Columbia University Press, 1985.

RENOUARD Joe, VIGIL D. Nathan, *The Quest for Leadership in a Time of Peace: Jimmy Carter and Western Europe, 1977–1981*, in M. Schulz, T. A. Schwartz (a cura di), *The Strained Alliance: US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 309-332.

ROBB Thomas, *Henry Kissinger, Great Britain and 'The Year of Europe': The 'Tangled Skein'*, in *Contemporary British History*, Vol. 24, No. 3 (2010), pp. 297-318.

ROBERTS Christopher N. J., *The Contentious History of the International Bill of Human Rights*, New York, Cambridge University Press, 2015.

ROMANO Angela, *Alleanza atlantica e CSCE (1969-1975): prove tecniche di un 'polo europeo'*, in *Ventesimo secolo. Rivista di studi sulle transizioni*, Vol. 9 (Mar. 2006), pp. 79-114.

ROMANO Angela, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009.

ROMANO Angela, *The European Community and the Belgrade CSCE*, in V. Bilandžić, D. Dahlmann, M. Kosanović (a cura di), *From Helsinki to Belgrade – The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen, Bonn University Press, 2012, pp. 205-224.

ROMERO Federico, *Storia della guerra fredda: l'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009.

ROSSI Pietro, *L'identità dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2007.

RUANE Kevin, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55*, New York, Palgrave Macmillan, 2000.

SALVATICI Silvia, *'Sounds Like An Interesting Conference'. La conferenza di Città del Messico e il movimento internazionale delle donne*, in *Ricerche di storia politica*, Vol. 2 (2009), pp. 241-252.

SALVATICI Silvia, *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015.

SAVRANSKAYA Svetlana, *Human Rights Movement in the USSR after the Signing of the Helsinki Final Act, and the Reaction of Soviet Authorities*, in L. Nuti (a cura di), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, Londra, Routledge, 2008, pp. 26-40.

SAVRANSKAYA Svetlana, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in O. Bange, G. Niedhart (a cura di), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York, Berghahn, 2008, pp. 175-188.

SCHAIN Martin A., *The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 20 No. 1 (2009), pp. 93-109.

SCHAPIRO Amy, *Millicent Fenwick. Her Way*, Londra, Rutgers University Press, 2003.

SCHURMANN Franz, *The Foreign Politics of Richard Nixon. The Grand Design*, Berkeley, Institute of International Studies, 1987.

SCOTT-SMITH Giles, *Mending the 'Unhinged Alliance' in the 1970s: Transatlantic Relations, Public Diplomacy, and the Origins of the European Union Visitors Program*, in *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 16, No. 4 (2005), pp. 749-778.

SELLARS Kirsten, *The Rise and Rise of Human Rights*, Sutton, Stroud, 2002.

SIMMA Bruno, ASCHENBRENNER Jo B., SCHULTE Constanze, *Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC*, in P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan (a cura di), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 571-627.

SIRKIN Abraham M., *Can a Human Rights Policy Be Consistent?*, in P. G. Brown, D. MacLean (a cura di), *Human Rights and US Foreign Policy*, Lexington MA, Lexington Books, 1979, pp. 199-213.

SLOTTE Pamela, HALME-TUOMISAARI Miia (a cura di), *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

SMITH Michael E., *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

SNYDER Sarah B., *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, New York, Cambridge University Press, 2011.

SNYDER Sarah B., *The 1968 International Year for Human Rights: A Missed Opportunity in the United States*, in *Diplomatic History*, Vol. 42, No. 5 (2018), pp. 831-858.

SNYDER Sarah B., *The Rise of the Helsinki Network. 'A Sort of Lifeline' for Eastern Europe*, in P. Villaume, O. A. Westad (a cura di), *Perforating the Iron Curtain: European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1968-1985*, Copenhagen, Museum Tusulanum Press, 2010, pp. 179-193.

STOKKE Olav, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2009.

STREETEN Paul, *Basic needs and human rights*, in *World Development*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 107-111.

THOMAS Daniel C., *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

TIBEBU Teshale, *Modernity, Eurocentrism, and radical politics in Ethiopia, 1961-1991*, in P. Toggia, M. Tegegn, A. Zegeye (a cura di), *Ethiopia in Transit: Millennial Quest for Stability and Continuity*, Abingdon, Routledge, 2011, pp. 31-58.

TIZZANO Antonio., *The Role of the ECJ in the Protection of Fundamental Rights*, in A. Arnall, P. Eeckhout, T. Tridimas (a cura di), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 125-138.

TOSI Luciano, *Europe, the United Nations and Dialogue with the Third World*, in A. Varsori, G. Migani (a cura di), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 161-192.

TULLI Umberto, *Challenging Intergovernmentalism and EPC: The European Parliament and its actions in international relations, 1970-1979*, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 13, No. 2 (2017), pp. 1076-1089.

TULLI Umberto, *Tra diritti umani e distensione. L'amministrazione Carter e il dissenso in URSS*, Milano, Franco Angeli, 2013.

TULLI Umberto, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Firenze, Le Monnier, 2017.

VEZZOSI Elisabetta, *Scienziati statunitensi tra distensione e diritti umani: la Committee of Concerned Scientists negli anni Settanta*, in *Contemporanea: Rivista di Storia dell'800 e del '900*, Vol. 19, No. 3 (2016), pp. 419-436.

VEZZOSI Elisabetta, *Una storia difficile*, in S. Bartoloni (a cura di), *A volto scoperto. Donne e diritti umani*, Roma, manifestolibri, 2002, pp. 41-68.

VILLAUME Poul, MARIAGER Rasmus, PORSDAM Helle, *Introduction: 'The Long 1970s'*, in P. Villaume, R. Mariager, H. Porsdam (a cura di), *The 'Long 1970s'. Human Rights, East-West Détente and Transnational Relations*, Abingdon, Routledge, 2016, pp. 1-12.

VINCENT Raymond J., *Human Rights and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

VON GROLL Götz, *The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe*, in D. Allen, R. Rummel, W. Wessels (a cura di), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Londra, Butterworth Scientific, 1982, pp. 60-68.

WALTER Christian, *History and Development of European Fundamental Rights and Fundamental Freedoms*, in D. Ehlers (a cura di), *European Fundamental Rights and Freedoms*, Berlino, De Gruyter Recht, pp. 1-24.

WESSELS Wolfgang, *European Political Cooperation: a new approach to European Foreign Policy*, in D. Allen, R. Rummel, W. Wessels (a cura di), *European Political Cooperation: towards a Foreign Policy for Western Europe*, Londra, Butterworth Scientific, 1982, pp. 1-18.

WESTAD Odd Arne, *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, and Theory*, Abingdon, Routledge, 2000.

WHELAN Daniel J., *'Under the Aegis of Man': The Right to Development and the Origins of the New International Economic Order*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 6, No. 1 (2015), pp. 93-108.

WHELAN Daniel J., DONNELLY Jack, *The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 4 (Nov. 2007), pp. 908-949.

WHITE Robin C. A., OVEY Claire, JACOBS Francis G., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

WINAND Pascaline, *Loaded Words and Disputed Meanings: The Year of Europe Speech and its Genesis from an American Perspective*, in J. Van Der Harst (a cura di), *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 297-316.

FONTI

Archive on European Integration (AEI)

Università di Pittsburgh, Pittsburgh PA

10356, 12689, 12877, 13760, 13779, 15161, 15227, 1932, 29924, 30643,
35388, 35512, 35574, 35609, 36557, 36712, 36722, 36957, 36958, 41684,
4218, 4220, 4377, 4390, 4492, 46170, 56861, 57092, 57093, 57095, 57738,
57823, 58643, 6055, 64966

Historical Archives of the European Commission (HAEC)

Bruxelles

BAC 6/1999 n. 260

BAC 19/2001 n. 59

BAC 39/1980 n. 965

BAC 39/1986 n. 535

BAC 51/1991 n. 461
BAC 129/1983 n. 445
BAC 130/1983 n. 254
BAC 131/1983 n. 486
BAC 154/1980 n. 888, 924, 943, 944, 1111, 1245
BAC 250/1980 n. 292
BAC 381/1995 n. 141

Central Archives of the Council of the European Union (HAEC)
Bruxelles

- Key word “Aide au développement”

CM2/1975 n. 20
CM2/1962 n. 1151
CM2/1965 n. 957
CM2/1966 n. 1065
CM2/1968 n. 1226
CM2/1971 n. 191, 1553
CM2/1973 n. 1755, 2037
CM2/1974 n. 2182, 2206, 2207

- Key word “Droits de l’homme”

CM2/1976 n. 52
CM2/1978 n. 71

- Key word “Ethiopie”

CM2/1974 n. 1807
CM2/CEE CEEA 1975 n. 2085

Historical Archives of the European Union (HAEU)
Istituto Universitario Europeo, Fiesole

- Assembly of Western European Union: Fondo WEU
WEU 27.014 n. 482; WEU 30.015 n. 516; WEU 32.007 n. 536

- Comitato Economico e Sociale: Fondo CES
CES 5657
- Commissione: Fondo BAC
DG I – Relazioni esterne: BAC 3/1978 n. 757, 758; BAC 28/1980 n. 255, 762, 763; BAC 48/1984 n. 79, 80, 83, 84
DG V – Affari sociali: BAC 2/1975 n. 55, 56, 57; BAC 9/1973 n. 34
DG VIII – Cooperazione allo sviluppo: BAC 25/1980 n. 1623; BAC 79/1982 n. 181, 223, 224
Vari: BAC 48/1984 n. 868, 869, 877; BAC 25/1980 n. 979
- Consiglio: Fondo CM2
CM2/1973-128
- Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa: Fondo CCRE
CCRE n. 245
- Gruppo Socialista al Parlamento europeo: Fondo GSPE
GSPE n. 61, 64, 65
- Individui: Fondi vari
EN n. 73, 1145, 1526, 1535, 2637, 2657, 2751; FMM n. 1, 11, 33, 35, 36
- Parlamento: Fondo ACP
ACP.C 03 n. ACP 241
- Parlamento: Fondo PE0
Proposte di risoluzione: PE0 n. 4807
Commissione per le relazioni con i paesi africani e malgascio associati: resoconti PE0 n. 19125, 19126, 19127, 19355, 19356, 19357, 19358, 19359, 19360, 19361, 19362, 19363, 19364, 19365, 19366, 19367, 19368, 19369, 19370, 19371, 19372, 19374, 19615, 19870, 19871, 19872, 19876, 20130, 20132, 20138; rapporti PE0 n. 875, 877, 878, 999, 1251, 1256
Commissione per lo sviluppo e la cooperazione: resoconti PE0 n. 20417, 20418, 20426, 20738, 20995, 20996, 21003, 21006, 21007, 21269, 21525, 21527, 21529, 21533, 21538, 21540, 21541, 21813, 21814, 21817, 21818, 21819, 21820, 21825; rapporti PE0 n. 637, 1594, 1603, 1807, 1808, 1813, 1817, 2043, 2050, 2757
Commissione per le relazioni economiche esterne: PE0 n. 1476

Gruppo di lavoro per la politica comunitaria globale di cooperazione e sviluppo: PE0 n. 20437, 20438, 20439

Riunioni congiunte Parlamento europeo e Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa: PE0 n. 5149, 5150, 5151, 5152, 5153, 5154, 5155

Domande scritte e orali: PE0 n. 2050, 2317, 2757, 5599, 5688, 6001, 6389, 6784, 6896, 7361, 7397, 7430, 7442, 14290, 15522, 15759, 15866, 15867, 16077, 16879, 16896, 17232, 17233, 18030, 22230, 22231

Key word "Ethiopie": PE0 n. 5626, 7228, 7229, 12866, 13045, 16700, 17433, 17916, 21820

Key word "Helsinki": PE0 n. 2833, 5492, 6745, 6754, 7508, 17331, 17332, 17335, 21915

- Uwe Kitzinger and Noël Salter Fonds | Fondo UWK/NS

UWK/NS n. 46, 84

Historical Archives of the European Parliament (HAEP)

Lussemburgo

HAEP, ACP_03LO1_05PP_COPA-19790129-010040IT

HAEP, D-US-19731029%

HAEP, D-US-19731029.2.

HAEP, D-US-19760421.1.EN

HAEP, PE0 AP QP QE E-0298/77

HAEP, PE0 AP QP QE_E-0367/73

HAEP, PE0 AP QP QH_H-0432/77

HAEP, PE0 AP DE!1976_DE19761012-069900IT

HAEP, PE0 AP DE!1977_DE19770511-049900EN

HAEP, PE0 AP DE!1977_DE19770511-049900IT

HAEP, PE0 AP DE!1977_DE19770706-059900IT

HAEP, PE0 AP PR_B0-0005!780010IT

HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19740321 0010
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19740916
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19760919 0010EN
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19760919 0010EN
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19760919 0020
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19770323.1
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19770516
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19770711 0010EN
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-197710%
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19771031 0010EN
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19780328 0010EN
HAEP, PE0_AP_PV!D-US.1971_D-US-19780328 0060

HAEP, PE0_AP_QP!QE_E-0428!780030FR

HAEP, PE0_AP_QP!QE_E-0636!770050FR

HAEP, PE0_AP_RP!DEVE.1973_A0-0042!750010IT

HAEP, PE0_AP_RP!JURI.1961_A0-0557!760001IT

HAEP, PE0_OD_PV!BURE_BUBE-197611290150IT.1

HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200120DOC1

HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200130DOC1

HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200130DOC2

HAEP, PE1_P1_330!CODE_CAUS-197609200150DOC1

United Nations Archives and Record Administration (UNARM)

Nazioni Unite, New York

S-0176-30-6, S-0263-7-1,

S-0859-5-10, S-0859-5-11, S-0859-6-4, S-0910-9-4, S-0913-23, S-0972-6-1,
S-974-1-3, S- 0975-12-1

Foreign Relations of the United States (FRUS)

Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America, Washington DC

- Volume XXXVIII, 1969-1976, parte 1, *Foundations of Foreign Policy*

Documento n. 59, “Address by Secretary of State Kissinger. Bloomington, Minnesota, July 15, 1975. Subject: The Moral Foundations of Foreign Policy”.

- Volume XXXIX, 1969-1976, *European Security*

Documento n. 2, “Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon. Washington, April 4, 1969. Subject: Soviet Initiative for a European Security Conference”.

Documento n. 133, “Memorandum from Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger). Washington, April 10, 1973. Subject: Wrap Up of CSCE”.

Documento n. 323, “Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford. Washington, undated. Subject: Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Wednesday, July 30–Friday, August 1, 1975”.

