amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La Centralità dei diritti umani nell'evoluzione del partenariato: confronto tra l'Accordo di Cotonou e il nuovo Accordo di partenariato

di **Donatella del Vescovo**

(Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bari)

Sommario

Premessa. 1. L'origine e la formalizzazione della clausola sui diritti umani nei partenariati ACP-UE. 2. La tutela dei diritti umani nell'Accordo di Cotonou: attuazione pratica e limiti sistemici. 3. Dal Cotonou a Samoa: i diritti umani come pilastro trasversale del nuovo partenariato ACP-UE. 4. Sfide e limiti della nuova strategia europea sui diritti umani. 5. Il confronto tra valori teorici e realtà pratica. 6. L'influenza delle aspirazioni regionali sull'efficacia delle clausole di condizionalità nelle relazioni UE-ACP. 7. Conclusioni.

Abstract

In the new ACP-EU Partnership Agreement, known as the Samoa Agreement, human rights remain central, in continuity with the Cotonou Agreement. At first reading, strengthening the rules seems to be a positive step; However, a critical analysis reveals that such reinforcement risks being purely formal if it is not accompanied by concrete implementation mechanisms. The real effectiveness of the protection of human rights depends on adaptation to the cultural, political and legal specificities of individual local contexts. In addition, the strengthening of individual rights can come into tension with the needs of public order or national security, generating conflicts between personal freedom and collective interests. Therefore, it is necessary to carefully assess the effective application of the measures adopted, to verify whether the declared reinforcement is substantial or simply symbolic.From a legal point of view, the Cotonou Agreement dealt with human rights mainly in article 9 of Title II, laying the foundations for possible sanctions in the event of violations, through a consultation procedure. The new Agreement seems to give greater centrality to human rights, but it remains to be seen whether this emphasis will translate into concrete results.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

Premessa.

L'Accordo di Samoa, firmato il 15 novembre 2023[1], rappresenta il nuovo quadro giuridico e politico che regola le relazioni tra l'Unione Europea e i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), succedendo all'Accordo di Cotonou del 2000. Questo nuovo partenariato si fonda su principi condivisi quali la promozione dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e dello sviluppo sostenibile.

I diritti umani, in particolare, assumono una centralità trasversale nell'Accordo, venendo integrati in molteplici disposizioni che mirano a rafforzarne la protezione e la promozione in tutti gli ambiti della cooperazione, dalla *governance* alla gestione delle migrazioni, dalla sicurezza allo sviluppo economico.

In un contesto globale in rapida trasformazione, caratterizzato da crisi ambientali, migrazioni complesse e crescenti tensioni geopolitiche, l'Accordo di Samoa ambisce a rafforzare la cooperazione multilaterale e a promuovere soluzioni congiunte alle sfide comuni.

Il testo introduce un approccio più modulare e regionale, articolandosi in un quadro comune e in tre protocolli regionali distinti, rispettivamente per l'Africa, i Caraibi e il Pacifico, al fine di adattare le strategie di cooperazione alle specificità dei diversi contesti. In tal modo, l'Accordo riflette una volontà di superare una visione univoca e standardizzata della cooperazione, privilegiando invece una dimensione più flessibile, inclusiva e multilivello.

Nel nuovo Accordo, il ruolo dei diritti umani continua a essere riconosciuto come fondamentale, mantenendo una linea di continuità con quanto stabilito nell'Accordo di Cotonou. Tuttavia, il testo attuale sembra andare oltre una semplice conferma: a prima vista, infatti, si nota un'espansione del peso attribuito a questa tematica. Viene infatti sottolineato un rafforzamento del riferimento ai diritti umani, che appare positivo e promettente. Tuttavia, un'analisi più approfondita invita a una riflessione più critica circa il reale impatto di tale rafforzamento. In effetti, mentre l'introduzione di nuove disposizioni normative o principi potrebbe apparire come un miglioramento in termini di tutela dei diritti umani, è fondamentale considerare le possibili implicazioni a livello pratico e operativo.

In realtà, l'adozione di dichiarazioni sui diritti umani è un passo importante, ma se non accompagnata da meccanismi concreti di attuazione, rischia di rimanere solo una formalità, senza alcun impatto reale.

Inoltre, i diritti umani sono influenzati da contesti culturali, politici e giuridici specifici di ogni Paese. Questo significa che misure che sembrano universali possono incontrare ostacoli, poiché la loro applicazione dipende dalle diverse realtà locali, che potrebbero avere risorse, tradizioni e visioni diverse riguardo ai diritti stessi. In altre

[1] Accordo di partenariato tra l'UE e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico, dall'altra, Bruxelles, 19 luglio 2023 (OR. en) 8372/1/23 REV 1.

ISSN 2036-7821

parole, affinché un potenziamento dei diritti umani sia effettivo, deve essere adattato alle specifiche condizioni locali e supportato da strumenti pratici per garantirne l'applicazione[2].

Un altro aspetto da considerare è la possibile tensione tra l'espansione dei diritti individuali e le esigenze di ordine pubblico o sicurezza nazionale[3]. In molte circostanze, l'equilibrio tra la protezione dei diritti umani e le necessità di mantenimento dell'ordine pubblico può essere fonte di conflitto. Infatti l'esperienza storica ha mostrato come in alcuni contesti il rafforzamento dei diritti individuali possa entrare in contrasto con leggi che regolano la sicurezza o la prevenzione di minacce percepite, alimentando un dibattito complesso su dove tracciare i confini tra la protezione della libertà personale e quella collettiva.

Il dibattito sul bilanciamento tra libertà individuale e sicurezza collettiva occupa un ruolo cruciale nel diritto costituzionale, internazionale e nei diritti umani, poiché mette in tensione due esigenze apparentemente inconciliabili: da un lato la tutela delle libertà fondamentali — quali la libertà di movimento, di espressione e il diritto alla privacy — e, dall'altro, la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, particolarmente sollecitata in contesti di crisi, terrorismo, migrazioni di massa o emergenze sanitarie[4].

---

[2] In merito all'adattamento delle politiche sui diritti umani alle specifiche condizioni locali e dell'importanza di strumenti pratici per garantirne l'applicazione si v. A. SEN, ***Development as Freedom***, Oxford, 1999; J. DONNELLY, ***Universal Human Rights in Theory and Practice***, Cornell University Press, 2003; B. de S. SANTOS, ***Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide***, Londra, 2014; K. NASH, ***Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power***, Malden, 2009.

[3] Cfr. P. CARETTI, G.T. BARBIERI, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, 2017; G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 2016, n.4, p.1-14; O. POLLICINO, *L'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di digital privacy come osservatorio privilegiato* in *medialws*, 2018, p. 138 ss.

[4] Questa tensione è stata approfondita in vari ambiti giuridici: la dottrina costituzionale ha elaborato il concetto di "principio di proporzionalità" come criterio per risolvere conflitti tra diritti contrapposti. Questo principio è stato sviluppato soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca e successivamente recepito anche da molte corti europee. In merito si v. R. ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2002, Robert Alexy propone che i diritti fondamentali siano principi giuridici soggetti a bilanciamento, piuttosto che norme assolute; La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) invece consente, in casi specifici e previsti dalla legge, la limitazione di alcuni diritti individuali per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico o la salute pubblica (es. art. 8, 9, 10, 11 CEDU**). Si v. S.** SOTTIAUX, *Terrorism and the Limitation of Rights: The ECHR and the US Constitution*, Oxford, 2008, per un analisi comparativa tra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte Suprema degli Stati Uniti in materia di sicurezza e libertà; Nel diritto internazionale dei diritti umani invece, strumenti come il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) prevedono la possibilità di deroghe ai diritti in situazioni di emergenza (art. 4), purché tali deroghe siano strettamente necessarie e non discriminatorie. In tal senso M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, 2005, con un analisi sistematica delle condizioni per le deroghe ai diritti individuali nel contesto del diritto internazionale; Nel contesto migratorio, il dibattito si concentra sulla tensione tra il diritto d'asilo e il controllo delle frontiere, spesso giustificato con esigenze di sicurezza nazionale. Ciò solleva interrogativi su pratiche di respingimento, detenzione e trattamenti discriminatori. In tal senso si v. E. **GUILD**, ***Security and Migration in the 21st Century***, Cambrige, 2009.

ISSN 2036-7821

Nel pensiero giuridico contemporaneo, la questione centrale si concentra sulla definizione di un equilibrio "giusto": un dispositivo normativo e pratico che non sacrifica arbitrariamente né il diritto dell'individuo a dispiegare le proprie potenzialità né l'interesse collettivo a vivere in un contesto stabile e protetto[5].
Tuttavia, riconoscere l'importanza di un rafforzamento dei diritti umani non basta: è anzi imprescindibile adottare un approccio critico che superi il mero entusiasmo per iniziative dichiarate "progressiste" e ne esplori potenziali rischi e contraddizioni.
A tal fine, occorre verificare la concretezza delle misure effettivamente adottate — siano esse legislative, amministrative o istituzionali — e valutarne le sfide applicative, dagli oneri di implementazione alle questioni di compatibilità con ordinamenti preesistenti. Allo stesso modo, è essenziale esaminarne le ricadute sia a livello globale, in termini di standard condivisi e cooperazione internazionale, sia a livello locale, nelle prassi giudiziarie e nelle politiche di sicurezza. Solo attraverso un'analisi rigorosa delle modalità di attuazione e delle conseguenze reali sarà possibile discernere se il presunto potenziamento dei diritti umani rappresenti un'autentica conquista normativa o si risolva in un'operazione meramente simbolica.
Pertanto, pur riconoscendo la valenza di un rafforzamento dei diritti umani, è essenziale adottare un approccio critico che vada oltre l'apparente positività di un'iniziativa e consideri i possibili rischi e contraddizioni insiti in tale processo.
Analizziamo pertanto la concretezza delle misure adottate, e le sfide legate alla loro applicazione e le implicazioni che esse potrebbero avere a livello globale e locale, onde verificare se il potenziamento dichiarato sia o meno una semplice operazione di facciata.

1. L'origine e la formalizzazione della clausola sui diritti umani nei partenariati ACP-UE.

Il riconoscimento e l'affermazione dei diritti umani come cardine della cooperazione allo sviluppo traggono origine da un processo complesso, in cui convergono non solo aspirazioni normative ma anche trasformazioni geopolitiche.
In primo luogo, l'orizzonte delle relazioni internazionali ha progressivamente superato la logica esclusivamente economica e tecnico-burocratica dell'assistenza: a partire dagli anni Sessanta e Settanta, le sorti dei popoli non furono più viste infatti soltanto in termini di flussi di aiuti e trasferimenti finanziari, ma anche come percorsi di emancipazione politica e tutela delle libertà fondamentali. Questo spostamento di paradigma si tradusse nell'inserimento, già nelle prime convenzioni internazionali, di clausole minimali volte a preservare la dignità della persona e a condizionare gli

[5] Cfr. S. CHESTERMAN, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, 2008.

ISSN 2036-7821

aiuti al rispetto dei diritti civili e politici[6].

Parallelamente, il tramonto degli schieramenti ideologici netti, sancito dalla fine della Guerra fredda, aprì la strada a un dialogo più serrato sui princìpi universali che avrebbero dovuto informare l'agire delle comunità internazionali. I documenti programmatici – dalle raccomandazioni dell'ONU alla Dichiarazione di Vienna[7] – cominciarono dunque a evocare il nesso inscindibile tra sviluppo sostenibile e tutela dei diritti umani, sancendo in sostanza che ogni azione di cooperazione non poteva più prescindere dalla promozione dell'uguaglianza, della partecipazione politica e dell'accesso alle risorse primarie.

---

[6] Un punto di partenza imprescindibile è rappresentato dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945, che, pur non configurandosi come una convenzione sui diritti umani in senso stretto, proclama all'articolo 1 tra gli scopi dell'Organizzazione la promozione del rispetto universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali. È in questo quadro che si colloca, tre anni più tardi, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), primo catalogo globale e condiviso dei diritti fondamentali, redatto in chiave programmatica e non vincolante, ma destinato a influenzare profondamente la prassi internazionale e la successiva codificazione pattizia. L'evoluzione giuridica si consolida a partire dagli anni Cinquanta con la stipula della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, 1950), primo strumento vincolante a livello regionale in materia di diritti civili e politici. Pur riguardando inizialmente solo gli Stati del Consiglio d'Europa, la CEDU ha esercitato una forte influenza anche sulla politica estera dell'Unione europea, la quale, negli anni successivi, ha progressivamente inserito clausole ispirate a tale modello nei propri accordi di cooperazione e partenariato con Paesi terzi. Sul piano universale, la svolta avviene nel 1966 con l'adozione dei due Patti internazionali sui diritti umani: il Patto sui diritti civili e politici (ICCPR) e il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR). Entrati in vigore nel 1976, rappresentano la prima codificazione globale e vincolante di principi e diritti umani, assumendo una valenza giuridica concreta e aprendo la strada alla progressiva legittimazione dell'idea secondo cui il rispetto dei diritti umani debba costituire un criterio essenziale per la cooperazione internazionale.

[7] La Dichiarazione e Programma d'Azione di Vienna, adottata il 25 giugno 1993 al termine della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani organizzata dalle Nazioni Unite, rappresenta un momento cruciale nella storia del diritto internazionale dei diritti umani, non solo per il contenuto normativo, ma anche per la sua portata politica e simbolica. Essa segna una rinascita del multilateralismo etico all'indomani della Guerra Fredda e conferma, con forza, l'universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza e l'interrelazione di tutti i diritti umani, superando le divisioni ideologiche che avevano fino ad allora contrapposto diritti civili e politici da un lato, e diritti economici, sociali e culturali dall'altro.

Dal punto di vista contenutistico, la Dichiarazione afferma in modo netto che "la promozione e la protezione di tutti i diritti umani è responsabilità primaria degli Stati" (par. 1) e riconosce che la comunità internazionale ha il diritto e il dovere di occuparsi della loro tutela ovunque vengano violati, respingendo l'argomento della sovranità nazionale come barriera assoluta. Questo principio ha avuto un impatto duraturo sulla legittimazione di strumenti di condizionalità nei rapporti internazionali, fornendo una base politica e morale per legare aiuti allo sviluppo, accordi commerciali e cooperazione economica al rispetto dei diritti umani.

Un altro aspetto fondamentale è il riconoscimento del ruolo delle istituzioni internazionali e regionali nella promozione dei diritti umani, oltre che della società civile, il cui coinvolgimento è considerato essenziale. Da questo punto di vista, la Dichiarazione di Vienna ha contribuito a rafforzare l'autorità dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, istituito proprio in seguito alla Conferenza, quale organo centrale del sistema ONU in materia.

In relazione alla condizionalità nei partenariati di cooperazione, la Dichiarazione ha rappresentato un punto di svolta concettuale e politico, legittimando ulteriormente l'integrazione dei diritti umani nelle politiche esterne delle organizzazioni regionali, come l'Unione Europea. È su questo sfondo che maturano le clausole condizionali nei trattati di associazione e cooperazione dell'UE, come nella fase post-Cotonou, ma anche nelle relazioni con altri attori globali.

ISSN 2036-7821

Il vero punto di svolta si registrò con l'introduzione, nella IV Convenzione di Lomé, di una clausola esplicita sul rispetto dei diritti fondamentali: un riconoscimento formale della responsabilità condivisa tra donatori e beneficiari nel costruire modelli di sviluppo inclusivi e democratici. Questo passaggio rappresentò non solo un ampliamento degli obiettivi tradizionali di crescita economica, ma il riconoscimento del fatto che il progresso materiale perdeva gran parte del suo valore se non accompagnato dalla garanzia delle libertà individuali e collettive.

L'inserimento della clausola sul rispetto dei diritti umani nella quarta Convenzione di Lomé, dunque, non fu un gesto meramente formale, bensì l'esito di un travagliato negoziato in cui si misero in campo istanze politiche, timori di sovranità e un rinnovato consenso internazionale sull'universalità delle libertà fondamentali[8].

Già a partire dalla risoluzione del Parlamento europeo del 17 maggio 1983[9], si avvertiva la volontà di trasformare gli aiuti allo sviluppo in uno strumento di condizionamento politico: le preferenze commerciali e i sostegni finanziari in sostanza avrebbero dovuto dipendere dal comportamento in materia di diritti civili e politici dei Paesi ACP.

Tuttavia, fu solo alla vigilia della revisione di Lomé IV che la Commissione avanzò un primo progetto di clausola sanzionatoria, prevedendo la sospensione totale o parziale dei benefici in caso di "gravi e ripetute violazioni" dei diritti umani[10].

Di fronte a questa proposta, molti Stati ACP reagirono con forte scetticismo. Alle critiche sul presunto "doppio standard" — poiché, da un lato, la Comunità europea

[8] I Paesi africani hanno tradizionalmente sempre privilegiato la dimensione collettiva dei diritti umani. Per un'analisi della nozione di diritti umani in questi Paesi v. BUIRE-MALIRAU, *Les difficultés de Pinternationalisation des droits de rhomme cì propos de la Convention de Lomé,* in *Rev, trim. droit eur.*, 1985, p. 462 ss., in particolare p. 469 ss. Si pone in questa direzione la *Risoluzione che tiene conto dell'ottava risoluzione annuale del Consiglio dei Ministri ACP-CEE sull'attuazione della Convenzione di Lomé e sulle prospettive della nuova Convenzione che dovrei farvi seguito* dell'Assemblea consultiva ACP-CE, Lussemburgo, 19-21 settembre 1984, in *Dossier* cit., p. 266 ss., nella quale al punto 8 si afferma che «l'uomo deve essere il motore e il destinatario dello sviluppo; è pertanto imperativo che lo sviluppo si rivolga alla soddisfazione dei bisogni essenziali degli individui e delle popolazioni — in particolare dei settori più indigenti — e sia finalizzato al godimento da parte di questi dei diritti fondamentali e in primo luogo del diritto alla vita, al fine di creare le condizioni per una loro piena ed effettiva partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale.

[9] V. *Risoluzione* del Parlamento europeo sui *diritti dell'uomo nel mondo, 17* maggio 1983, in *GUCE C* 161 del 20 giugno 1983, p. 64 ss.

[10] Progetto di parere della Commissione per lo sviluppo e la cooperazione destinato alla Commissione per gli affari esteri e la sicurezza, su *Movimenti di democratizzazione in Africa,* Relatrice DE LA GRAETE, Bruxelles, 3 settembre 1992. Per le risoluzioni in materia *v. Droits de l'homine, démocratie et politique de cooperation au développement,* Bruxelles, maggio 1991. *Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio su Diritti dell'uomo, democrazia e sviluppo.* Bruxelles, 28 novembre 1991, *Boll. CE* 11-1991, p. 124 ss. In questo senso anche le conclusioni del Consiglio d'Europa a Dublino sui diritti dell'uomo ed il «buon governo» in Africa (giugno 1990 in *Boll. CE* 6-1990) e a Roma sulla promozione della democrazia e dei diritti dell'uomo nelle relazioni esterne (dicembre 1990 in *Boll. CE* 12-1990); le conclusioni del Consiglio sulla politica mediterranea, il rispetto dei diritti dell'uomo e la promozione dei valori democratici (19 dicembre 1990) e sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia.

ISSN 2036-7821

intratteneva rapporti con il regime sudafricano dell'apartheid e, dall'altro, era accusata di discriminazioni verso lavoratori e studenti africani in Europa — si aggiungeva la preoccupazione di vedere messa in discussione la propria sovranità.
L'eventualità di un monitoraggio comunitario sugli ordinamenti interni, con possibili valutazioni sul sistema giudiziario, sui poteri di polizia e persino sui modelli economici, fu avvertita come un'ingerenza non meno profonda di quelle coloniali[11].
La richiesta di reciproci meccanismi di verifica, capace di estendersi anche alle pratiche europee, rimase pertanto inevasa.
Fu dunque con l'articolo 5, comma 2, di Lomé IV che si trovò un equilibrio tra le due posizioni, sancendo finalmente l'obbligo, per entrambe le parti contraenti, di conformarsi "ai principi fondamentali dell'ordinamento democratico e del rispetto dei diritti umani" come condizione per godere dei benefici previsti. Questo compromesso lasciò però all'effettiva discrezionalità della Commissione e del Consiglio la decisione di attivare o meno le sanzioni, senza stabilire criteri precisi o soglie di gravità, e privilegiò una flessibilità politica che, nei fatti, rese molto timido l'utilizzo dello strumento punitivo.
La previsione contenuta nel terzo comma dell'articolo 5 rappresenta poi un elemento di grande novità, poiché, per la prima volta, viene sancita la possibilità che l'Unione europea eroghi, su specifica richiesta degli Stati ACP, contributi finanziari destinati all'attuazione concreta dei diritti e delle libertà fondamentali. Tali misure dovevano essere concertate con gli organi internazionali competenti in materia di diritti umani, al fine di tutelare sia la Comunità dalle eventuali iniziative unilaterali dei Paesi beneficiari, sia gli stessi Stati ACP da un'ingerenza indebita della Comunità nei loro programmi di sviluppo.
Questa disposizione in realtà si distingueva dai precedenti riferimenti a tutela dei diritti umani, che restavano per lo più di natura meramente dichiarativa, perché istituisce un meccanismo operativo di cooperazione finalizzato alla realizzazione di progetti concreti (ad esempio, il sostegno all'organizzazione di elezioni democratiche, la costruzione di infrastrutture scolastiche e sanitarie, l'assistenza nella redazione di leggi elettorali o costituzionali).
Essa però sebbene costituisca un'innovazione formale introducendo per la prima volta un meccanismo di finanziamento mirato all'attuazione dei diritti umani, ha mostrato negli anni evidenti limiti che ne hanno temperato l'efficacia sostanziale.
Innanzitutto, l'obbligo di presentare una specifica istanza da parte dello Stato ACP ha trasformato il finanziamento non in un incentivo attivo della Comunità, ma in un semplice "sportello" al quale i governi potevano – ma non dovevano – rivolgersi. Ciò ha sollevato dubbi sulla reale volontà politica di promuovere i diritti umani, poiché

[11] In questo senso v. anche l'art. 2 della IV Convenzione che sottolinea il principio del rispetto della sovranità di ciascuno Stato come base della cooperazione ACP-CE.

ISSN 2036-7821

l'iniziativa restava interamente nelle mani dei beneficiari, i quali, specie in contesti autoritari o instabili, potevano non disporre di adeguate capacità o di reale autonomia decisionale per avanzare progetti credibili.
In secondo luogo, la clausola si fondava su un esercizio discrezionale della Commissione europea privo di criteri procedurali vincolanti: nessuna soglia di gravità degli abusi né linee guida operative accompagnavano l'eventuale rifiuto o concessione dei fondi. Questo margine di arbitrio politico rischiava di favorire approcci opportunistici, in cui la tutela formale dei diritti umani veniva nella pratica utilizzata come strumento di pressione geopolitica o negoziale, anziché come autentico strumento di *empowerment* locale.
Infine, la norma si collocava in un quadro di relazione asimmetrica tra donatori e beneficiari, in cui il potere di decidere sul finanziamento delle iniziative di diritti umani conferiva alla Comunità un'influenza indiretta ma significativa sulle politiche interne dei Paesi ACP. Sebbene si volesse infatti evitare un'ingerenza eccessiva negli affari interni – da qui la scelta di un meccanismo su richiesta –, in realtà la discrezionalità europea si traduceva in un potere di indirizzo che non era né trasparente né sottoposto a controlli esterni.
Da questa prospettiva, la clausola appariva in sostanza più come un esercizio di *soft power* che come un autentico patto di cooperazione paritaria, lasciando aperta la questione di quanto i diritti umani fossero realmente l'asse portante della cooperazione allo sviluppo e quanto, invece, rappresentassero un pretesto per legittimare logiche di condizionamento politico-economico.
Nonostante dunque la debolezza applicativa dei primi anni, la scelta di ancorare formalmente la cooperazione allo sviluppo a standard di legittimità democratica e tutela dei diritti segnò una svolta paradigmatica[12].
La clausola di Lomé IV, infatti, inaugurò un modello di partenariato che non poteva più limitarsi alla mera erogazione di fondi o all'apertura di mercati, ma che richiedeva un minimo comune di trasparenza istituzionale a protezione delle libertà fondamentali.
Di conseguenza, anche se le sue ripercussioni operative furono inizialmente limitate, la clausola ha lasciato un'impronta indelebile nella successiva evoluzione degli accordi di Cotonou (2000) e nel partenariato post-Cotonou (2020), in cui il rispetto dei diritti umani è divenuto una precondizione imprescindibile per qualsiasi forma di cooperazione.

2. La tutela dei diritti umani nell'Accordo di Cotonou: attuazione pratica e limiti sistemici.

L'Accordo di Cotonou, firmato il 23 giugno 2000 e in vigore fino all'adozione del

[12] I. ZAMFIR, *Human Rights in EU Trade Agreements – the Human Rights Clause and its Application*, in *EPRS*, 2019.

ISSN 2036-7821

nuovo Accordo di Samoa, costituisce una pietra miliare nella costruzione della politica estera dell'Unione europea orientata alla promozione dei diritti umani[13].
Esso ha introdotto – per la prima volta in modo formalizzato e giuridicamente vincolante – una clausola di condizionalità che eleva il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto a "elementi essenziali" del partenariato con i Paesi ACP (art. 9). Tali valori non sono meramente proclamati come aspirazioni etiche condivise, ma sono strutturalmente integrati nell'architettura giuridica dell'Accordo, assumendo la funzione di criteri determinanti per la legittimità e la continuità della cooperazione internazionale. In tal senso, l'inosservanza di tali principi poteva legittimare – e in alcuni casi imporre – l'adozione di misure correttive da parte dell'Unione, fino a giungere alla sospensione, totale o parziale, degli aiuti o degli accordi in essere.
Nell'Accordo di Cotonou in sostanza la protezione dei diritti umani emerge in maniera evidente sin dalle prime pagine, in quanto è richiamata non solo nel preambolo, ma anche nel Titolo II a cui è affidato un trattamento sostanziale di tali diritti, attraverso la particolare previsione inserita nell'articolo 9. Quest'ultimo articolo infatti, stabilisce un articolato quadro normativo finalizzato a garantire la tutela dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto, fungendo come detto, da base per l'adozione di interventi di rettifica in presenza di violazioni.
A supporto di questo sistema, l'Accordo prevedeva una procedura di consultazione dettagliata nell'articolo 96, che consentiva di attivare, in maniera tempestiva ed efficace, dispositivi di correzione e sanzioni contro uno Stato firmatario qualora questo non rispettasse gli impegni assunti[14]. Tale meccanismo si fondava sul principio di condizionalità, in virtù del quale l'adempimento degli obblighi in materia di diritti umani diventava condizione imprescindibile per il mantenimento e il proseguimento della cooperazione[15].

---

[13] Per una completa dissertazione sui diritti umani nella convenzione di Cotonou si v. R. LOMONACO, *Sviluppo sostenibile e difesa dei diritti umani*, Roma, 2004, p. 51 ss.; L. BORLINI, *L'Unione Europea: attore 'globale' nella protezione e promozione dei diritti umani? Limiti e prospettive*, in *DPCE on line*, 2016, n. 4, p. 93 ss.; F. RASPADORI, *Sviluppo e diritti umani nella Convenzione di Cotonou: la clausola di condizionalità quasi perfetta*, in *I DIRITTI DELL'UOMO*, 2004.

[14] L'articolo 96 dell'Accordo di Cotonou descrive la "procedura di consultazione" in caso di violazione degli impegni da parte di una delle parti. Le parti si impegnano a consultarsi reciprocamente per discutere e risolvere le questioni relative all'implementazione dell'Accordo. Questo processo di consultazione è progettato per affrontare le problematiche in modo dialogico, cercando soluzioni comuni e attraverso una comunicazione efficace riguardo agli impegni presi. Nel caso in cui le consultazioni non portino a un accordo soddisfacente, l'articolo prevede ulteriori meccanismi di risoluzione, garantendo che il partenariato rimanga su basi solide e costruisca una relazione di fiducia fra le parti.

[15] Il principio di condizionalità è delineato nell'articolo 79 dell'Accordo di Samoa. In questo articolo, le parti stabiliscono che il rispetto degli impegni assunti e il progresso nelle aree di cooperazione siano legati a condizioni specifiche. Questo principio permette di monitorare l'efficacia della cooperazione e garantire che le risorse siano utilizzate in modo appropriato, supportando così gli obiettivi strategici dell'Accordo. Il principio di

ISSN 2036-7821

Questa struttura normativa non solo mirava ad evitare che i diritti umani rimanessero un mero enunciato simbolico, ma intendeva integrarli nel tessuto operativo degli Stati aderenti, garantendo un effettivo rispetto dei principi fondamentali e promuovendo un equilibrio tra i valori universali e le specificità nazionali.

Tuttavia, se da un lato l'articolo 9 rappresentava una formalizzazione di valori universali, dall'altro esso si esponeva a una lettura problematica sotto il profilo della coerenza applicativa e della neutralità politica.

La clausola, infatti, pur introducendo una base giuridica innovativa per l'azione sanzionatoria dell'UE, era formulata in termini generali e aperti, lasciando ampi margini di discrezionalità nell'interpretazione delle "violazioni" e nella selezione dei contesti in cui intervenire. Ne derivava il rischio che essa potesse essere strumentalizzata per fini geopolitici, perdendo così la propria forza normativa come garanzia effettiva dei diritti fondamentali.

Inoltre, la natura asimmetrica del partenariato ACP-UE, unita alla posizione preminente dell'Unione nelle fasi decisionali e nel controllo dell'attuazione, sollevava questioni di legittimità e bilanciamento delle prerogative sovrane degli Stati partner. In particolare, gli Stati ACP hanno spesso percepito l'invocazione della clausola come un'ingerenza nei propri affari interni, alimentando tensioni politiche e una crescente diffidenza verso la *conditionality* europea, ritenuta unilaterale e paternalista[16].

La portata innovativa della clausola inoltre consisteva nella sua struttura bifasica, articolata in un profilo sostanziale e uno procedurale. Il primo stabiliva il quadro valoriale inderogabile che regolava le relazioni tra le parti, includendo – oltre ai diritti umani – anche il principio del "buon governo", inteso come trasparenza e responsabilità nell'amministrazione pubblica. Il secondo profilo invece prevedeva un iter sanzionatorio progressivo. Formalmente, la procedura si articolava in tre momenti: il dialogo politico regolare (art. 8), le consultazioni formali in caso di violazione degli "elementi essenziali" (art. 96), e l'adozione delle "misure appropriate" tra cui poteva rientrare la sospensione parziale o totale della cooperazione, qualora le consultazioni non avessero condotto a una soluzione condivisa.

Tale articolazione rispondeva all'intento dichiarato dell'Unione di privilegiare l'approccio preventivo e cooperativo rispetto all'imposizione sanzionatoria. Tuttavia, come già detto, l'assenza di criteri chiari e oggettivi per attivare ogni singola fase, unitamente al forte margine di discrezionalità politica, ne indeboliva l'applicazione

condizionalità promuove una relazione di sostegno reciproco, dove il progresso da parte di una parte può influenzare positivamente l'assistenza e la cooperazione da parte dell'altra parte.

[16] Sulla clausola di condizionalità si v. in particolare A. DI MARCO, *Le clausole di condizionalità politica alla luce degli accordi di associazione. Il recente caso siriano Centro di documentazione europea* - Università di Catania - Online Working Paper 2011/n. 31 maggio 2011.

ISSN 2036-7821

coerente e uniforme.
Nonostante dunque il suo impianto teorico coerente e giuridicamente solido, l'effettiva attuazione della clausola era stata discontinua e spesso influenzata da considerazioni geopolitiche. Tra il 1990 e il 2022, il meccanismo è stato attivato formalmente solo 24 volte nei confronti di 14 Paesi, in prevalenza africani. Le circostanze ricorrenti che hanno motivato l'applicazione della clausola comprendevano eventi come colpi di Stato, elezioni irregolari o violazioni sistemiche dei diritti fondamentali.
Una delle principali criticità emerse nell'attuazione della clausola sui diritti umani contenuta nell'Accordo di Cotonou riguardava l'approccio selettivo adottato dall'Unione Europea. In più occasioni, infatti, l'UE ha omesso di attivare il meccanismo previsto nonostante la presenza di violazioni comparabili a quelle sanzionate in altri contesti. Pertanto la fase procedurale prevista dalla clausola di condizionalità, pur configurandosi come un meccanismo multilivello e progressivo di *enforcement*, si rivelò, nella prassi, affetta da significative ambiguità e debolezze strutturali che ne hanno compromesso l'efficacia e la legittimità.
Uno dei principali limiti in tal senso risiedeva nell'opacità del criterio di accesso alla fase di consultazione, la cui attivazione restava affidata alla valutazione unilaterale dell'Unione o di uno Stato membro. Ciò ha determinato un uso diseguale e selettivo del meccanismo, fortemente condizionato dal peso strategico del Paese ACP coinvolto o dalla sensibilità politica del momento. Nonostante l'articolazione della procedura fosse formalmente conforme al principio del dialogo e del rispetto reciproco, la mancanza di un sistema di controllo indipendente o di un arbitrato esterno ne riduceva in pratica l'effettiva garanzia di imparzialità.
Tale incoerenza applicativa è stata oggetto di rilievi critici da parte della dottrina, che ne ha individuato le cause in una pluralità di fattori[17].
In primo luogo, la formulazione dell'articolo 9 risulta deliberatamente ampia e generica, attribuendo all'Unione un elevato grado di discrezionalità nella valutazione delle violazioni, con il risultato di compromettere l'uniformità e l'obiettività nell'applicazione delle misure correttive. A ciò si aggiunge la tensione strutturale tra l'impegno dichiarato dell'UE nella promozione dei diritti umani e la necessità pragmatica di salvaguardare relazioni economiche e politiche con partner considerati strategici. Infine, le divergenze interne tra gli Stati membri – spesso in disaccordo sull'opportunità politica di attivare il meccanismo sanzionatorio – finiscono per

[17] Per un analisi approfondita sull'incoerenza nell'applicazione delle clausole sanzionatorie da parte dell'UE nei confronti dei Paesi ACP, si v. L. BARTELS, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's External Agreements* in *European Journal of International Law*, 2005, Vol. 13, No. 6; K. DEL BIONDO, ***EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice***, **in** ***Journal of Contemporary European Studies***, 2015, Vol. 23, No. 3.

ISSN 2036-7821

indebolire ulteriormente la coerenza e la credibilità dell'azione esterna dell'Unione[18].
Inoltre, la fase di consultazione – pur prevista come momento di confronto paritario – veniva sovente percepita dai partner ACP come una formalità sostanzialmente unilaterale, dove il margine negoziale reale risultava limitato. Le misure adottate al termine del processo, peraltro, raramente venivano calibrate in funzione della gravità della violazione, risultando in taluni casi sproporzionate o, all'opposto, eccessivamente indulgenti. Tale squilibrio decisionale ha generato in più occasioni accuse di ingerenza e di neocolonialismo normativo, indebolendo la credibilità stessa della condizionalità europea.
Va inoltre evidenziato che, nella maggioranza dei casi, la procedura attivata non conduceva alla sospensione effettiva della cooperazione, ma soltanto a mere raccomandazioni o ad una riduzione marginale del sostegno, talvolta prontamente ripristinato per motivazioni di ordine politico o umanitario. Ciò ha alimentato una percezione di debolezza e incoerenza del meccanismo, frustrando le aspettative di coerenza tra i principi proclamati e le prassi adottate[19].
Infine, il modello procedurale di Cotonou si fondava su un impianto fortemente intergovernativo, che assegnava un ruolo preponderante al Consiglio dell'UE, lasciando margini assai ristretti al Parlamento europeo o ad altri attori multilaterali, con il risultato di limitare la trasparenza e la responsabilità democratica del processo decisionale.
Nonostante le criticità precedentemente evidenziate, l'Accordo di Cotonou ha segnato un passo avanti rilevante nel processo di istituzionalizzazione dei diritti umani all'interno della cooperazione internazionale, rappresentando uno degli sforzi più strutturati da parte dell'Unione europea per integrare in modo coerente i propri valori fondamentali nell'azione esterna.
La presenza esplicita della clausola sui diritti umani, il riferimento ai principi democratici e allo Stato di diritto come elementi "essenziali" dell'Accordo, nonché l'introduzione di meccanismi procedurali dedicati, testimoniano la volontà dell'UE di conferire a tali principi una portata vincolante e operativa.
Tuttavia, restavano evidenti margini di miglioramento, in particolare sul piano dell'uniformità applicativa e della coerenza tra enunciati normativi e prassi politiche. In questo contesto, il passaggio al nuovo Accordo di Samoa si configurava come un momento cruciale per rilanciare il ruolo del dialogo politico e colmare le ambiguità interpretative che hanno minato l'efficacia del sistema precedente. Esso offriva, in

[18] M. FERRARI, *L'azione dell'Unione europea sul palco internazionale: le clausole di tutela dei diritti umani negli accordi con gli Stati ACP*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), n. 24; M. CREMONA, *Human Rights as a Value of EU Trade Policy*, in M. BALBONI, C. DANISI, (eds.), *Human Rights as a Horizontal Issue in EU External Policy*, Napoli, 2021.
[19] Cfr. L. BARTELS, H*uman Rights Conditionality in the EU's International Agreements,* Oxford, 2005 ; Bartels osserva che l'attivazione delle clausole sui diritti umani non porta quasi mai alla sospensione della cooperazione, ma si risolve in soluzioni diplomatiche, compromettendo l'efficacia normativa del sistema.

ISSN 2036-7821

sostanza, l'opportunità di rafforzare una dimensione realmente paritaria del partenariato, in linea con i principi di reciprocità, trasparenza e rispetto dei valori fondanti dell'Unione.

3. Dal Cotonou a Samoa: i diritti umani come pilastro trasversale del nuovo partenariato ACP-UE.

Firmato nel novembre 2023 in sostituzione dell'Accordo di Cotonou, l'Accordo di Samoa ribadisce l'impegno dell'Unione Europea e dei Paesi ACP nel fondare il loro partenariato sui principi fondamentali dei diritti umani, dello stato di diritto e della democrazia. In continuità con l'articolo 9 di Cotonou, tali valori sono nuovamente designati come "elementi essenziali" e costituiscono la base normativa per l'eventuale adozione di misure correttive. Tale riaffermazione non costituisce un semplice atto di continuità formale, bensì un tentativo di rafforzare il profilo valoriale della cooperazione internazionale in un contesto geopolitico profondamente mutato.

L'inserimento di questi principi tra le basi normative del nuovo Accordo dimostra dunque l'intenzione di consolidare un approccio integrato, volto a rendere i diritti umani non soltanto un elemento simbolico, ma un parametro sostanziale per l'orientamento delle politiche comuni. Tuttavia, la sfida resta quella di tradurre tali enunciazioni in pratiche coerenti ed efficaci, superando le ambiguità e le incoerenze che hanno caratterizzato l'esperienza del precedente quadro pattizio[20].

La principale innovazione introdotta da Samoa è dunque il consolidamento del dialogo politico preventivo. Il nuovo Accordo infatti dedica un'attenzione esplicita al rafforzamento di questa fase, riconoscendo il valore della diplomazia e del confronto come strumenti prioritari per prevenire le crisi e affrontare le divergenze prima che degenerino in misure sanzionatorie.

In tale ottica, è stata istituita una struttura paritaria e permanente di dialogo, composta da rappresentanti delle due parti, incaricata di monitorare il rispetto dei valori fondamentali e di facilitare il dialogo in situazioni critiche. Questo elemento risponde direttamente alle critiche mosse in passato alla procedura prevista da Cotonou, accusata di squilibri decisionali e opacità[21].

Sempre nell'ottica del consolidamento del dialogo, l'Accordo di Samoa ha introdotto

---

[20] Cfr. C. PINELLI, *I temi della condizionalità nel negoziato sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Torino, 2018; ID., *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013, http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1383; e *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, vol. 10, n. 3, maggio 2004, p. 354-362; C. MANDRINO, *Politica di prossimità e stati terzi mediterranei : un sistema innovativo di condizionalità democratica?*, Modena, 2009, p. 365-382.

[21] M. FERRARI, *L'azione dell'Unione europea sul palco internazionale: le clausole di tutela dei diritti umani negli accordi con gli Stati ACP*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), n. 24.

ISSN 2036-7821

un Comitato congiunto di consultazione, con funzioni di mediazione e valutazione tecnica delle presunte violazioni, rafforzando così l'imparzialità e la trasparenza del processo. Questo organo dovrebbe consentire una gestione più tecnica e meno politicizzata delle controversie, limitando la discrezionalità degli organi politici dell'UE e contribuendo a ridurre il rischio di un'applicazione selettiva della clausola, evento spesso denunciato nella prassi di Cotonou[22].

Inoltre sul piano sostanziale, il testo di Samoa presenta una formulazione più precisa degli obblighi in materia di diritti umani, cercando di evitare l'ambiguità normativa che ha reso difficile, in passato, la determinazione oggettiva di una violazione.

Sebbene dunque il potere di adottare "*appropriate measures*" resti comunque in capo alle istituzioni europee, il nuovo impianto pone in sostanza maggiore enfasi sulla necessità di motivare adeguatamente ogni intervento e di garantire il contraddittorio tra le parti.

Dal punto di vista giuridico, invece, la principale distinzione tra l'Accordo di Cotonou e il nuovo Accordo di partenariato riguarda proprio il ruolo centrale riconosciuto alla tutela dei diritti umani[23].

Mentre nell'Accordo di Cotonou come abbiamo evidenziato la protezione dei diritti umani è richiamata soltanto nel preambolo, e nel Titolo II, nel nuovo Accordo, la protezione dei diritti umani assume una centralità e una pervasività ben maggiori.

Non essendo più confinati a una sezione dedicata, i diritti umani vengono esplicitamente richiamati infatti, in numerosi articoli – 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 20, 21, 38, 40, 62, 70 e 76 – costituendo così un tema trasversale che investe di fatto ogni ambito della cooperazione.

Questa strategia normativa riflette un tentativo deliberato di integrare la tutela dei diritti fondamentali non solo nel dialogo politico, ma anche nei settori della cooperazione economica e nella gestione dei conflitti.

L'inclusione sistematica dei diritti umani nel tessuto del nuovo Accordo si configura come un approccio multidimensionale e interdipendente, in cui il rispetto per la dignità, la democrazia e lo stato di diritto diventa un requisito imprescindibile per il partenariato. Tale impostazione non solo segna un'evoluzione rispetto alla struttura più frammentata dell'Accordo di Cotonou, ma intende anche rafforzare i meccanismi di monitoraggio e responsabilità tra le parti, incentivando un'effettiva attuazione degli impegni assunti.

Questa riorganizzazione normativa ha rilevanti implicazioni pratiche: integrando i diritti umani in diverse aree di intervento, l'Accordo mira a garantire che le politiche

[22] Cfr. J. D. SALTNES, *The European Union and Global Development. A Rights-based Development Policy?*, London, 2021.

[23] In merito al rapporto tra UE e Paesi ACP sui diritti umani si v. A. A. HASSAN, *L'accord de Cotonou : une convention relative aux droits de l'homme ?* in *Revue de Droit de l'Union Europeenne*, 2013, p. 85-119; id. *Les droits de l'homae dons les relations entre l'Union europerenne et les Etats d'Afrique subsaharienne,* Rouen, 2018.

ISSN 2036-7821

di cooperazione siano fondate su principi etici e legali condivisi, contribuendo a una gestione più olistica e sostenibile delle sfide contemporanee, quali la migrazione, la sicurezza e lo sviluppo socio-economico.

In questo contesto dunque, il partenariato si trasforma in un quadro in cui la tutela dei diritti umani non è un obiettivo secondario, bensì un principio guida che orienta le decisioni politiche e operative, promuovendo un equilibrio tra esigenze individuali e collettive.

Il nuovo Accordo ambisce in sostanza a ridefinire i paradigmi della cooperazione internazionale, ponendo al centro un insieme di valori comuni che trascendono la sola dimensione economica. Esso intende promuovere uno sviluppo sostenibile e inclusivo, in cui il rispetto dei diritti fondamentali e la tutela della giustizia sociale rappresentino elementi imprescindibili in un contesto globale in costante mutamento.

L'inclusione dei diritti umani in modo così diffuso e articolato suggerisce in sostanza un rafforzamento del principio di "condizionalità positiva", che implica un impegno più consistente da parte degli Stati firmatari a rispettare e promuovere i diritti umani come prerequisito per la cooperazione[24].

Ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dall'integrazione esplicita dei diritti umani nei tre protocolli regionali allegati all'Accordo di Samoa[25], il che testimonia la volontà di rafforzare la centralità di tali principi non solo sul piano bilaterale, ma anche su quello regionale. Questa scelta normativa evidenzia l'intento di attribuire ai diritti fondamentali una portata trasversale e vincolante nell'intero assetto del partenariato, qualificandoli come criterio guida per l'attuazione delle politiche di cooperazione nelle diverse aree geografiche coinvolte. In tal modo, l'Accordo si

[24] La "condizionalità positiva" implica che, per ricevere sostegno o cooperazione da parte di un altro Paese o organizzazione (come l'Unione Europea, le Nazioni Unite, o altre istituzioni internazionali), uno Stato deve impegnarsi a rispettare determinati *standard* di diritti umani. Questo principio si differenzia da un altro concetto, quello della "condizionalità negativa", che si riferisce a sanzioni o penalizzazioni per chi non rispetta determinati diritti o *standard*.

[25] I tre protocolli regionali allegati all'Accordo di Samoa sono strumenti complementari all'Accordo quadro generale, volti a declinare gli obiettivi comuni dell'Unione Europea e dei Paesi partner in base alle specificità geografiche, politiche ed economiche delle diverse regioni ACP. I protocolli sono: Protocollo con l'Africa, che mira a rafforzare la cooperazione con i Paesi africani su temi come la pace e la sicurezza, la *governance* democratica, i diritti umani, la migrazione, il cambiamento climatico, la crescita sostenibile e l'integrazione regionale, in sinergia con l'Agenda 2063 dell'Unione Africana; Protocollo con i Caraibi, che si concentra su aspetti quali la resilienza climatica, la riduzione del rischio di catastrofi, la transizione energetica, la *governance* democratica, i diritti umani, e la cooperazione per lo sviluppo sostenibile, anche nel contesto delle specifiche vulnerabilità degli Stati insulari; Protocollo con il Pacifico, che include priorità relative all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla gestione sostenibile delle risorse oceaniche, alla buona *governance*, alla promozione dei diritti umani e alla sicurezza regionale, con attenzione particolare ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS).

Questi protocolli sono giuridicamente vincolanti e parte integrante dell'Accordo di Samoa, e riflettono l'obiettivo dell'UE di promuovere una cooperazione differenziata ma fondata su valori condivisi, tra cui i diritti umani, lo Stato di diritto e i principi democratici.

ISSN 2036-7821

propone di superare un approccio meramente enunciativo, cercando invece di consolidare un quadro giuridico più coerente e sistemico, in cui la tutela dei diritti umani costituisca una condizione essenziale e non derogabile per la prosecuzione del dialogo e del sostegno europeo.

Questo approccio esteso e dettagliato dunque sembra indicare un orientamento giuridico che pone i diritti umani non solo come una condizione per l'accesso agli aiuti e alle relazioni, ma anche come un valore intrinseco che permea ogni aspetto dell'Accordo.

Perfino nel preambolo del nuovo Accordo le parti riaffermano il "loro impegno verso i principi democratici e i diritti umani, facendo riferimento non solo alla Dichiarazione Universale dei diritti umani, ma anche a "altri strumenti internazionali pertinenti"[26]. Questa precisa formulazione sembra sottintendere che l'obbligo assunto non si limita a un semplice testo di natura dichiarativa – la Dichiarazione Universale, infatti, rappresenta un documento emblematico ma privo di efficacia vincolante – bensì si estende a tutti quegli accordi, trattati e convenzioni internazionali che, una volta ratificati, assumono carattere giuridicamente vincolante per gli Stati[27]. In questo modo, il riferimento integrato agli strumenti internazionali permette di evitare l'ambiguità e le potenziali insidie che potrebbero emergere dall'affidarsi esclusivamente a principi consuetudinari e orientativi, garantendo così una protezione dei diritti umani fondata su basi normative solide e riconosciute nel diritto internazionale.

In sostanza il richiamo esplicito all'impegno per i diritti umani in questo Accordo di partenariato evidenzia come l'ideologia dei diritti umani sia ormai profondamente radicata nella politica estera dell'Unione Europea, specialmente nelle relazioni con gli Stati ACP[28].

In definitiva, l'Accordo di Samoa può essere interpretato come un tentativo di razionalizzare e rafforzare il modello di condizionalità, introducendo un'attenzione

---

[26] A favore dell'integrazione della Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto dei trattati si v. L.BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU 's International Agreements,* Oxford, 2005, p. 89-92.

[27] In tal senso v. M. FLORES, *Storia dei diritti umani*, Bologna, 2024 ; A. ZANOBETTI, *La Dichiarazione universale dei diritti umani e la protezione e promozione dei diritti dei minori*, in *La Dichiarazione universale dei diritti umani umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2020; B. TRONCARELLI, *La Dichiarazione universale dei diritti umani come idealità senza effettività*, in *POLITICA. EU*, 2024; S. TONOLO, *Prefazione, La dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo* in S. TONOLO, G. PASCALE, *Testimonianze 552/553, 2023/2024, 6/1,* Padova, 2020; S. TONOLO, *La dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo,* Torino, 2020; G. PASCALE, *La Dichiarazione universale dei diritti umani nella prassi della Commissione africana e nella giurisprudenza della Corte africana dei diritti umani e dei popoli* in S. TONOLO, G. PASCALE, *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo,* Torino, 2020 ; M. PAPA, *La dichiarazione universale dei diritti umani a settant'anni dalla sua adozione. Alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della corte internazionale di giustizia,* in *Rivista Italiana Per Le Scienze Giuridiche*, 2020, n.1, p. 511 ss.

[28] D. LOCHAK, *Les droits de l'homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'Union européenne in* M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS et E. CUJO, *Union européenne et droit international,* Etudes en Ehonneur de Patrick DAILLIER, Paris, 2012, p. 539.

ISSN 2036-7821

più marcata alla coerenza applicativa e a un'effettiva parità procedurale. In realtà pur non configurandosi come una rottura netta rispetto al paradigma di Cotonou, esso rappresenta comunque un avanzamento verso un partenariato maggiormente equilibrato, nel quale la promozione dei diritti umani assuma non solo valenza giuridica, ma si traduca in una pratica condivisa e strutturalmente integrata nella cooperazione internazionale.

4. Sfide e limiti della nuova strategia europea sui diritti umani.

Abbiamo evidenziato come con il nuovo Accordo, l'approccio al rispetto dei diritti umani si estenda a tutti gli ambiti della cooperazione, andando in sostanza ben oltre la mera enunciazione dei principi fondamentali.

Benché l'ampliamento di tali meccanismi offra opportunità significative per il rafforzamento della cooperazione tra Unione Europea e Stati ACP, esso si confronta inevitabilmente con numerose criticità. In primo luogo, sorgono posizioni divergenti circa l'interpretazione stessa dei diritti umani, che riflettono tanto differenze culturali quanto priorità politiche contrastanti. In secondo luogo, la loro implementazione pratica è ostacolata da squilibri di potere economico e da differenti livelli di sviluppo istituzionale, elementi che talvolta compromettono l'effettiva efficacia delle azioni promosse. Infine, va considerato che questo mutato approccio – centrato non più esclusivamente sullo sviluppo economico, bensì anche sulla tutela dei diritti fondamentali – richiede un ripensamento delle strategie diplomatiche e degli strumenti di cooperazione, al fine di garantire un equilibrio tra universalismo valoriale e rispetto delle specificità locali.

In sostanza, mentre il documento conferma il ruolo cardine dei diritti umani, evidenzia anche la complessità di conciliare le diverse variabili che influenzano la *governance* dei diritti umani, considerando le differenze culturali, politiche e giuridiche che caratterizzano ciascun contesto.

Da un lato, infatti, l'importanza attribuita ai diritti umani nel nuovo Accordo viene interpretata in alcuni Paesi ACP come un'imposizione esterna, che richiama il retaggio del neocolonialismo o del neoimperialismo europeo e si configura come un tentativo di imporre modelli culturali che potrebbero essere in contrasto con le tradizioni locali[29].

Dall'altro, questi stessi diritti umani sono difesi con forza da parte di segmenti della società civile, sia in Europa sia in alcuni Stati ACP, che li vedono come strumenti indispensabili per combattere le discriminazioni – ad esempio, nei confronti della comunità LGBTQ+ – e per opporsi alla pena di morte.

[29] Cfr. per un'analisi più globale della condizionalità nella politica commerciale dell'Unione Europea, P. MEUNIER, *Conditionnalité démocratique et politique commerciale de l'Union européenne* in E. CARPANO et G. MARTI (dir.), *Démocratie et marché dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2021, p. 321.

ISSN 2036-7821

Queste visioni contrastanti, che evidenziano il conflitto tra esigenze di modernizzazione e il rispetto delle identità culturali, rappresentano uno dei motivi principali che hanno rallentato il processo di ratifica del nuovo Accordo[30].

Alla luce dell'importanza riconosciuta ai diritti umani dal diritto primario dell'Unione – come l'articolo 3 paragrafo 5 TUE, l'articolo 21 paragrafi 1–2 TUE[31] e gli articoli 208 e 212 TFUE sanciscono in modo inequivocabile – tali valori costituiscono il fondamento normativo e valoriale dell'azione esterna europea[32].

In tale prospettiva, l'Accordo UE-ACP non fa che tradurre operativamente questo assetto valoriale, ponendo al centro della cooperazione la tutela delle libertà fondamentali, la promozione della democrazia e dello stato di diritto.

Tuttavia, l'effettiva realizzazione di tali obiettivi non può ignorare le peculiari eredità culturali, storiche e giuridiche dei Paesi ACP: da un lato, la fermezza dell'UE sull'universalità dei diritti garantisce un livello minimo di protezione valevole per tutte le parti contraenti; dall'altro, il rispetto delle specificità locali risulta imprescindibile per evitare forme di imposizione normativa che rischierebbero di minare la legittimità e l'efficacia degli interventi.

Ne deriva, quindi, un imperativo strategico: affinché l'Accordo produca risultati concreti e duraturi, è necessario un costante bilanciamento tra universalismo valoriale e riconoscimento delle diversità, attraverso meccanismi di dialogo e adattamento che rendano la cooperazione realmente inclusiva ed efficace.

Questo compromesso epistemologico e normativo, che concilia un approccio universalistico con il riconoscimento delle specificità regionali, incide in maniera sostanziale sul ruolo e sulla collocazione dei diritti umani all'interno delle relazioni bilaterali.

L'Accordo di conseguenza apre la strada a una ridefinizione del concetto stesso di tutela dei diritti umani, che non si limita a un'astrazione teorica, ma si concretizza in pratiche politiche e giuridiche contestualizzate.

Il compromesso delineato nell'Accordo di Samoa dunque, sebbene comporti complessità interpretative e operative, rappresenta un'occasione unica per

[30] L'Accordo di Cotonou doveva applicarsi fino al 30 giugno 2022. Il ritardo nella ratifica del nuovo Accordo ha portato alla proroga delle misure transitorie fino al 30 giugno 2023. Vedere la decisione n. 1/2022 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE del 21 giugno 2022 che modifica la decisione n. 3/2019 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE (che stabilisce misure transitorie a norma dell'articolo 95(4) dell'Accordo di partenariato ACP-UE (2022/1102), GUUE, L 176/88, 1° luglio 2022.

[31] L'articolo 21 rientra nel Titolo V intitolato disposizioni generali sull'azione esterna dell'unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune e precisamente nel Capo 1 intitolato disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione.

[32] Si v. L. M. IBRIGA, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme par les pays tiers*, in *Revue de l'Union européenne*, 2005, n. 484, p. 46; C. MAUBERNARD, *Prendre la promotion externe des droits de l'homme par l'Union européenne au sérieux* in R. TINIERE et C. VIAL (dir.), *La protection des droit fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2015, p. 295.

ISSN 2036-7821

sperimentare un modello di cooperazione internazionale capace di coniugare valori universali e rispetto delle diversità locali.

Adottando pertanto un approccio fondato su dialogo interculturale e multidisciplinarietà, l'Unione e i Paesi ACP possono rafforzare la legittimità delle loro iniziative sui diritti umani, assicurandone al contempo la sostenibilità nel medio-lungo termine. In tal modo si pongono le basi per partenariati più equilibrati e reciprocamente arricchenti, nei quali la tutela delle libertà fondamentali si intreccia con la valorizzazione delle specificità culturali e giuridiche, garantendo risultati concreti e duraturi.

L'evoluzione concettuale sottesa al nuovo assetto, tutt'altro che inedita, era già stata sollevata da diversi autori che, anni addietro, avevano messo in guardia contro il doppio pericolo di un'"inflazione" dei diritti umani – ossia l'ampliamento indiscriminato del loro catalogo – e di una deresponsabilizzazione attraverso la loro personalizzazione estrema, fenomeni entrambi suscettibili di minare coerenza ed efficacia dell'insieme normativo[33].

In tale prospettiva critica, l'Accordo di Samoa risponde proponendo un modello a doppio livello: da un lato, una base comune fissa i principi fondamentali e il quadro minimo dei diritti umani condivisi da tutte le parti; dall'altro, protocolli regionali consentono di declinare tali principi tenendo conto delle specificità culturali, storiche e giuridiche proprie di ciascun contesto[34]. Questo schema bidimensionale, lungi dal frammentare l'universalità dei diritti, ne garantisce anzi la salvaguardia formale, pur offrendo margini di adattamento che ne accrescono la legittimità e l'effettiva applicabilità nei diversi territori.

5. Il confronto tra valori teorici e realtà pratica.

Nella sua attuale configurazione, tuttavia il nuovo sistema di partenariato apre la strada a una riflessione alquanto articolata sulla questione dei diritti umani, mettendone in luce una duplice dimensione. Da un lato, si conferma l'impegno dell'UE a promuovere e tutelare i diritti fondamentali come principio cardine della propria azione esterna; dall'altro, emergono come dinanzi detto, le complessità derivanti dal confronto con le specificità culturali, storiche e istituzionali dei Paesi

[33] Gli autori che hanno discusso e messo in guardia contro il rischio di un'inflazione eccessiva dei diritti umani e della loro eccessiva personalizzazione sono principalmente studiosi e teorici delle scienze politiche, della filosofia e del diritto internazionale. Tra questi si v. S. MOYN, *The Last Utopia: Human Rights in History,* Cambridge, 2010; P.UVIN, *Human Rights and Development: An Introduction,* Boulder, 2003; M. GOODHART, *Human Rights: Politics and Practice,* Oxford, 2013; W. A. SCHABAS, *The International Human Rights Regime,* **Londra,**2001. Questi autori e le loro opere offrono spunti importanti sulla problematica dell'inflazione dei diritti umani e sulla necessità di mantenere un equilibrio tra universalità e contestualizzazione, senza perdere la loro efficacia. La critica riguarda principalmente come l'espansione dei diritti possa portare a un indebolimento del loro impatto reale nelle società globali.

[34] Cfr. J. RIVERO, *Les liberte publiques, 1, Les droits de l'homme,* Paris, 1978, p. 129-131.

ISSN 2036-7821

ACP. Questo duplice aspetto solleva interrogativi importanti sull'effettiva universalità dei diritti umani e sulle modalità con cui essi possano essere implementati in contesti profondamente eterogenei.

Da un lato vi è dunque un aspetto semplicemente teorico in cui i diritti umani sono riconosciuti come principi fondamentali condivisi, ossia come un valore comune accettato da tutte le parti coinvolte. Questo significa che, a livello teorico e ideologico, c'è un impegno generale e un consenso sul fatto che i diritti umani debbano essere tutelati.

Dall'altro vi è un aspetto pratico, in cui l'applicazione dei diritti umani non avviene in maniera assoluta o uniforme. Essi in realtà sono soggetti a mediazioni, ovvero a compromessi e adattamenti, che possono variare in base a contesti, specificità locali o esigenze particolari. Ciò in sostanza limita notevolmente la loro applicazione universale, rendendola parzialmente contestuale.

L'istituzione di un Accordo di cooperazione e coordinamento tra l'Unione Europea, e gli Stati ACP, conferisce sicuramente un nuovo impulso all'importanza dei diritti umani nelle relazioni internazionali. Tale conferma dell'impegno verso i diritti umani, evidenzia in realtà il ruolo fondamentale che essi rivestono nell'ambito dell'integrazione regionale, estesa a diversi continenti.

Tuttavia, è fondamentale osservare come in questo Accordo i diritti umani si configurino come una dimensione trasversale che permea numerose sfere dell'azione politica e della vita sociale. Dall'economia alla cultura, dalla *governance* alla sicurezza, essi sono richiamati come principi guida delle politiche di integrazione e cooperazione regionale. Eppure, tale trasversalità, se da un lato ne enfatizza la centralità, dall'altro rischia di diluirne l'efficacia normativa, trasformandoli in riferimenti retorici più che in strumenti vincolanti. In questo senso, la loro onnipresenza nel discorso istituzionale può paradossalmente indebolirne l'effettività, soprattutto in assenza di meccanismi concreti di monitoraggio e applicazione che ne garantiscano la piena attuazione nei contesti locali.

D'altro canto, è necessario interrogarsi criticamente sulla natura interdipendente dei diritti umani, spesso presentata come un presupposto indiscusso delle politiche di cooperazione. Sebbene sia largamente riconosciuto che i diritti umani non operano in isolamento ma costituiscono un sistema intrinsecamente interconnesso — in cui, ad esempio, il diritto alla libertà di espressione, alla salute e all'educazione si rafforzano reciprocamente — tale visione olistica non sempre trova riscontro nelle pratiche politiche[35].

[35] Per un'analisi critica e multidimensionale sull'interconnessione dei diritti umani nel contesto della cooperazione e dell'integrazione regionale si v. Si veda in particolare J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice,* Cornell University Press, 2013; P. ALSTON, R. GOODMAN, *International Human Rights*, Oxford University Press, 2013; A. SEN, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999; T. POGGE, *World Poverty and Human Rights* ***Cosmopolitan Responsibilities and Reforms***, Cambridge, 2002. Per una base giuridica

ISSN 2036-7821

In ambito di integrazione regionale, l'invocazione di un approccio integrato rischia talvolta di rimanere sul piano retorico, poiché la protezione concreta di questi diritti risente spesso di priorità disomogenee, vincoli strutturali e compromessi politico-economici.

La domanda che si pone, allora, è se sia davvero possibile — e in quali condizioni — tradurre l'interconnessione teorica dei diritti in una strategia coerente ed efficace di tutela multilivello, capace di evitare trattamenti frammentari e selettivi.

In quest'ottica il nuovo Accordo evidenzia come i diritti umani siano un elemento centrale non solo perché costituiscono uno degli obiettivi principali, ma anche perché fungono da collante tra i diversi ambiti dell'Accordo. In particolare, essi sono posti in primo piano tra i sei obiettivi dell'Accordo, con un'enfasi sulla promozione e garanzia dei diritti umani, dei principi democratici, dello stato di diritto e del buon governo, ponendo particolare attenzione alla tutela degli uomini e delle donne.

Inoltre, i diritti umani sono inseriti in una serie di temi trasversali, che, secondo l'articolo 7, orientano tutte le azioni di cooperazione comprendendo anche democrazia, parità di genere, pace e sicurezza, tutela ambientale, lotta ai cambiamenti climatici, cultura e gioventù.

In tal modo, il nuovo Accordo sottolinea dunque la dimensione onnicomprensiva dei diritti umani, evidenziando come essi siano alla base degli altri temi e principi condivisi tra le parti[36].

L'Accordo di Samoa mostra in sostanza l'importanza e la portata del diritto internazionale in materia di diritti umani, segnando un netto miglioramento rispetto all'Accordo di Cotonou[37]. Infatti, diversamente dal riferimento generico agli obblighi internazionali presente nell'articolo 9 del precedente Accordo, l'articolo 8 del nuovo testo riafferma in maniera dettagliata l'impegno delle parti a promuovere e garantire diritti umani, libertà fondamentali, principi democratici, stato di diritto e buon governo, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale

internazionale sull'interdipendenza dei diritti, cfr. la Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione (1993), Parte I, par. 5: "Tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interrelati". Si veda anche la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000) e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), Preambolo.

[36] L'articolo 7 intitolato "Tematiche trasversali" recita: 1. Le parti convengono che si tenga sistematicamente conto delle seguenti tematiche trasversali per orientare l'azione in tutti i settori di cooperazione: diritti umani, democrazia, parità di genere, pace e sicurezza, tutela ambientale, lotta contro i cambiamenti climatici, cultura e gioventù. 2. Le parti cooperano per sostenere lo sviluppo delle capacità al fine di affrontare efficacemente le sfide e conseguire gli obiettivi stabiliti nel presente Accordo. Esse intendono incoraggiare il rafforzamento delle istituzioni, promuovere lo scambio di migliori prassi e agevolare il trasferimento e la condivisione delle conoscenze. 3. Le parti rafforzano la resilienza di paesi, comunità e persone, e in particolare quella delle popolazioni vulnerabili, alle sfide legate all'ambiente e ai cambiamenti climatici, agli shock economici, ai conflitti, alle crisi politiche, alle epidemie e alle pandemie.

[37] Si v. F. LOZANORIOS, *La conditionalité dans le cadre du partenariat EU/ACP, mécanisme effectif d'internationalisation des droits de l'homme* in S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Nouveaux droit de l'homme et internationalisation du droit*, Bruxelles, 2012, p. 141.

ISSN 2036-7821

dei diritti dell'uomo e il diritto internazionale umanitario[38].
Si osserva dunque una crescente centralità dei diritti umani nel plasmare le dinamiche politiche, giuridiche, economiche e sociali, finalizzata a promuovere la non discriminazione, l'uguaglianza e la tutela delle minoranze e delle categorie vulnerabili.
Non si tratta più di meri enunciati etici, bensì di principi tradotti in disposizioni normative e politiche operative, capaci di incidere concretamente sulla vita quotidiana. In questa prospettiva, i diritti umani si configurano come strumenti giuridici attivi, la cui efficacia dipende dall'adozione di leggi specifiche e dall'impegno istituzionale nel garantirne il rispetto e la difesa.
Parallelamente, si riscontra una crescente razionalizzazione delle politiche pubbliche, che vengono progressivamente orientate sulle esigenze concrete e sulle esperienze vissute dai cittadini. Tale approccio facilita la traduzione dei diritti in prassi operative, rendendo più lineare e coerente la loro applicazione. Di conseguenza, le politiche pubbliche si strutturano attorno a un sistema organico di diritti, che funge da bussola normativa e da riferimento operativo per l'azione delle istituzioni, rafforzandone la responsività e la legittimità.
L'ampliamento strategico dei diritti umani nell'Accordo mira indubbiamente a potenziarne efficacia e impatto, ma si scontra con due criticità pratiche di non poco conto. Da un lato, in taluni contesti ACP tali diritti vengono avvertiti come strumenti di neocolonizzazione, ossia come veicoli per l'imposizione di modelli occidentali che rischiano di ignorare le istanze autoctone; dall'altro, la stessa attenzione verso le aspirazioni regionali può condurre a una lettura più flessibile—e talvolta eccessivamente permissiva—dell'universalità dei diritti, relativizzandone il contenuto e attenuandone il carattere imprescindibile.
Tali ambivalenze emergono con chiarezza dall'analisi dei protocolli regionali—Africa, Caraibi e Pacifico—che delineano una sorta di gerarchia differenziata delle priorità.
Nel protocollo Africano, i diritti umani, insieme a democrazia e *governance*, occupano solo la quinta posizione, cedendo il passo a obiettivi quali crescita economica, sviluppo sostenibile, gestione ambientale e sicurezza.

[38] L'Articolo 8 recita: Le parti ribadiscono la propria determinazione a promuovere, proteggere, e garantire i diritti umani, le libertà fondamentali e i principi democratici, nonché a consolidare lo Stato di diritto e il buon governo, nel rispetto della Carta dell'ONU, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale in materia di diritti umani e, se del caso, del diritto internazionale umanitario. Le parti promuovono politiche incentrate sulle persone e basate sui diritti, che includano tutti i diritti umani e garantiscano parità di accesso alle opportunità per tutti i membri della società e che siano orientate verso uno sviluppo sostenibile imperniato sull'essere umano. Le parti riconoscono che il rispetto della democrazia, dei diritti umani, delle libertà fondamentali, dello Stato di diritto e del buon governo è parte integrante dello sviluppo sostenibile.

ISSN 2036-7821

Nei protocolli Caraibico e Pacifico, la collocazione è ancor meno centrale: i diritti umani vi figurano al penultimo posto, mentre, nel Pacifico, le esigenze di sicurezza risultano addirittura antecedenti alle stesse libertà fondamentali.

Questa variabilità non scalfisce il carattere programmatico dei diritti umani nel testo generale dell'Accordo, ma ne evidenzia l'applicazione diseguale: la loro centralità risulta modulata dalle specificità regionali, ponendo in luce la necessità di un approccio flessibile che sappia coniugare universalismo valoriale e rispetto delle priorità locali.

Si tratta di un segnale che solleva interrogativi critici rispetto alla reale applicabilità dei grandi principi fondativi del sistema internazionale dei diritti umani, ovvero l'universalità, l'indivisibilità e l'interdipendenza. Questi principi, sanciti da numerosi strumenti giuridici internazionali, presuppongono che i diritti umani debbano essere riconosciuti e garantiti a ogni individuo, in ogni contesto geografico e politico, senza eccezioni. Tuttavia, nella pratica, tali principi rischiano di essere compromessi o relativizzati quando si adottano approcci differenziati o selettivi, basati su considerazioni culturali, geopolitiche o strategiche. Ciò mette in discussione la pretesa universalistica del paradigma dei diritti umani, evidenziando una tensione tra gli ideali normativi e le dinamiche concrete delle relazioni internazionali[39].

A rendere ancora più evidente questa distanza tra teoria e pratica è la questione della tutela delle persone LGBTQ+. Mentre l'articolo 11 dell'Accordo[40] promuove la costruzione di società inclusive e pluraliste, nella realtà più di trenta Stati africani

[39] Cfr. A. SEN, ***Human Rights and Asian Values***, in *The New Republic,* 1997, 217(2/3), pp. 33-40; J. DONNELLY, ***Universal Human Rights in Theory and Practice***, Cornell University Press, 2013 (3rd ed.); B. BOUTROS-GHALI, ***L'universalité des droits de l'homme: un mythe ou une réalité ?***, in *Revue internationale des sciences sociales*, 1997, n. 152,.

[40] L'Articolo 11 intitolato "Società inclusive e pluralistiche" recita: 1. Le parti si impegnano a garantire pari opportunità a tutti i membri della società in ogni ambito della vita. Esse prevengono, vietano ed eliminano le pratiche discriminatorie e adottano misure efficaci per garantire il pieno ed equo esercizio di tutti i diritti umani.2. Le parti proteggono e promuovono la libertà di espressione, la libertà di opinione, la libertà di riunione e l'indipendenza e il pluralismo dei mezzi di comunicazione quali pilastri della democrazia, rilevando che tali elementi non costituiscono soltanto diritti umani ma anche condizioni indispensabili per la democrazia, lo sviluppo e il dialogo. 3. Le parti promuovono società inclusive e pluralistiche, compresa la democrazia pluripartitica. Esse sostengono il ruolo fondamentale di partiti politici e assemblee nazionali e locali efficaci, trasparenti e responsabili. Esse promuovono inoltre la partecipazione attiva e reale di tutti i portatori di interessi e di tutti cittadini, ivi compresi le donne e i giovani, a processi politici e decisionali reattivi, inclusivi, partecipativi e rappresentativi a tutti i livelli. 4. Le parti preservano e ampliano uno spazio favorevole a una società civile attiva, organizzata e trasparente, riconoscendone il ruolo nella promozione e nella sorveglianza della democrazia, dei diritti umani, delle libertà fondamentali, della giustizia e dell'inclusione sociali, nonché il ruolo di difensore dei titolari di diritti e dello Stato di diritto, rafforzando in tal modo la trasparenza e la rendi contabilità a livello interno. 5. Le parti, riconoscendo che Internet offre una piattaforma per la condivisione di conoscenze e idee, si adoperano per sfruttare appieno il potenziale delle soluzioni digitali al fine di promuovere la parità di accesso del pubblico alle informazioni a tutti i livelli e il processo decisionale partecipativo, nonché di rafforzare la competenza digitale, affrontando nel contempo i rischi di abuso e promuovendo atteggiamenti aperti nei confronti della diversità e il rispetto di quest'ultima.

ISSN 2036-7821

continuano a criminalizzare l'omosessualità, arrivando in alcuni casi a prevedere pene molto gravi, fino alla pena di morte[41]. Questa situazione solleva dubbi anche sull'efficacia dei meccanismi di condizionalità legati ai diritti umani.
Se questi diritti vengono considerati meno prioritari o adattati in base al contesto politico e culturale locale, allora il rischio è che la loro applicazione venga relativizzata e, di fatto, indebolita. In assenza di strumenti concreti ed efficaci per garantirne il rispetto, si rischia che i diritti umani rimangano un principio importante solo sulla carta, ma poco incisivo nella pratica.

6. L'influenza delle aspirazioni regionali sull'efficacia delle clausole di condizionalità nelle relazioni UE-ACP.

Abbiamo sostenuto che l'attenzione accordata alle istanze regionali nel nuovo assetto delle relazioni tra Unione Europea e Paesi ACP ha comportato una lettura più flessibile — e, in alcuni casi, meno vincolante — dei diritti umani. Questa tendenza ha avuto l'effetto collaterale di indebolire l'efficacia delle clausole di condizionalità, che nel precedente Accordo di Cotonou costituivano uno degli strumenti giuridici più incisivi per garantire il rispetto dei valori fondamentali.
A tal proposito notiamo come in Cotonou vi era la presenza di meccanismi chiari di condizionalità legati al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto. Questi meccanismi conferivano all'Unione Europea una leva concreta per reagire in presenza di gravi violazioni, attribuendo alla dimensione dei diritti umani un carattere condizionante, piuttosto che meramente dichiarativo.
Il nuovo Accordo, invece pur ribadendo l'impegno a favore dei diritti umani, sembra favorire un approccio più dialogico e meno sanzionatorio, che, pur facilitando la cooperazione e tenendo conto delle diversità regionali, rischia di compromettere la coerenza e l'effettività delle politiche europee di tutela dei diritti fondamentali.
In Cotonou i diritti umani erano considerati dunque "elementi essenziali" del partenariato, significando questo che entrambe le parti erano obbligate non solo a non violare tali principi, ma anche a promuoverli attivamente attraverso le proprie politiche. Il rispetto di tali valori veniva in sostanza monitorato attraverso due procedure: il dialogo politico, che poteva essere continuo o approfondito, e serviva per discutere e prevenire eventuali problemi; le consultazioni bilaterali, attivate in caso di gravi violazioni da parte di uno Stato ACP. Se queste consultazioni non portavano a una soluzione, l'UE poteva adottare delle misure unilaterali, come ad

[41] Cfr., ad esempio, il dialogo tematico congiunto sull' orientamento sessuale, l'identità di genere e le questioni intersessuali tra la Commissione interamericana per i diritti umani, la Commissione africana per i diritti umani e dei popoli, i meccanismi delle Nazioni Unite per i diritti umani, 26-28 marzo 2018, Washington DC, relazione finale e allegati, haps://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/SexualOrientarion/ReporrSecondTrilateralDialogue_InterAmericanAfricanExperts_FR.pdf.

ISSN 2036-7821

esempio la sospensione degli aiuti. In situazioni particolarmente gravi o urgenti, era prevista una procedura accelerata[42].

Nel nuovo Accordo, questi meccanismi sono non solo notevolmente semplificati, ma anche allo stesso tempo resi meno espliciti. I riferimenti diretti ai diritti umani, alla democrazia e allo stato di diritto non compaiono più nei titoli né nel testo delle clausole relative alla risoluzione delle controversie e all'esecuzione degli obblighi.

Questo mutamento segna una trasformazione sostanziale: se da un lato si intende razionalizzare e semplificare le modalità operative del partenariato, dall'altro si registra un indebolimento del riferimento esplicito ai principi fondamentali – quali i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto – che, nel quadro dell'Accordo di Cotonou, rappresentavano il nucleo giuridico e politico su cui si fondava l'intera relazione tra le parti.

L'articolo 101 del nuovo Accordo rivede la clausola sulla condizionalità, adeguandola al contesto attuale. Il testo riformula sostanzialmente anche le fasi del processo, che ora viene definito come "risoluzione delle controversie e rispetto degli obblighi"[43].

In base alle nuove disposizioni, le controversie interpretative relative all'Accordo devono essere affrontate prioritariamente attraverso un processo di consultazione tra le parti all'interno del Consiglio dei ministri UE-ACP. Tuttavia, l'Accordo prevede anche una maggiore flessibilità procedurale, consentendo – previo consenso delle parti interessate – la creazione di un sottocomitato speciale o di un altro meccanismo *ad hoc*, subordinato comunque all'autorità del Consiglio dei ministri. Tale previsione

[42] La procedura accelerata prevista nell'Accordo di Cotonou si attivava in situazioni di particolare urgenza, come ad esempio in caso di colpi di stato o cambiamenti di governo che avvenissero al di fuori delle norme costituzionali. Questa procedura consentiva alle parti di agire rapidamente rispetto alle violazioni dei diritti umani, dei principi democratici o dello stato di diritto.

In sintesi, la procedura accelerata prevedeva i seguenti passaggi: Identificazione della Urgenza: In caso di eventi gravi che minacciassero la stabilità politica o i diritti umani in uno Stato ACP, l'UE poteva determinare la necessità di attivare la procedura accelerata. Consultazioni Immediate: Le consultazioni dovevano essere avviate immediatamente per discutere la situazione critica e cercare una risoluzione. Questo passaggio era essenziale per provare a riportare la situazione a una normalità. Misure Unilaterali: Se queste consultazioni non portavano a una soluzione soddisfacente o se la situazione non migliorava, l'UE aveva la facoltà di adottare misure unilaterali, come la sospensione dell'assistenza o degli aiuti, per rispondere a tali violazioni. Rapidità di Attuazione: A differenza delle procedure normali, la procedura accelerata richiedeva di agire in tempi molto brevi, rispondendo in modo diretto e tempestivo per accordarsi sulle misure necessarie. Questa procedura era concepita per garantire che l'Unione Europea potesse reagire rapidamente a situazioni critiche, proteggendo i diritti fondamentali e i valori democratici, senza passare attraverso le lunghe consultazioni previste in altre circostanze.

[43] L'Articolo 101 dell'Accordo di Samoa riguarda la gestione delle eventuali controversie tra le parti sull'interpretazione o sull'applicazione delle disposizioni dell'Accordo stesso. Le principali disposizioni di questo articolo includono: Meccanismo di risoluzione delle controversie: Le parti si impegnano a risolvere le controversie tramite consultazioni e negoziati diretti, cercando soluzioni amicabili. Procedure specifiche: Se le consultazioni non portano a una risoluzione, possono essere previste procedure formali di risoluzione delle controversie, che possono includere l'arbitrato o altre forme concordate di risoluzione. Applicazione delle disposizioni: Viene sostenuto che l'Accordo deve essere interpretato in conformità con il diritto internazionale e le norme applicabili. Questo articolo sottolinea l'importanza della cooperazione tra le parti e l'impegno a mantenere relazioni positive attraverso una risoluzione efficace delle controversie.

ISSN 2036-7821

riflette un tentativo di conciliare l'esigenza di efficacia decisionale con quella di adattabilità istituzionale.

Un aspetto importante è che le procedure non coinvolgono tutto il gruppo ACP, ma sono gestite su base bilaterale: da una parte l'Unione Europea, e dall'altra il singolo Stato membro ACP interessato dalla controversia.

Pur se il nuovo Accordo dunque privilegia il dialogo e la mediazione, esso conserva comunque – seppur in forma più sottile rispetto al passato – strumenti di pressione volti a garantire l'osservanza degli obblighi assunti. In particolare, gli articoli 9 e 18 introducono procedure strutturate per il monitoraggio dei diritti umani e per il contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa[44]. Questo inquadramento normativo può apparire come un passo avanti, sottolineando una rinnovata attenzione a questioni di rilevanza strategica; tuttavia, occorre chiedersi se l'adozione di tali misure formali sia sufficiente a garantirne l'effettiva applicazione.

Nel quadro del nuovo Accordo, la tutela dei diritti umani compare esclusivamente in forma implicita, velata dall'espressione "elementi essenziali", anziché trovare una definizione esplicita nelle clausole dedicate al monitoraggio e alle misure

[44] L'Articolo 9 intitolato "Diritti umani, democrazia e Stato di diritto" recita: 1. Le parti, riconoscendo che i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi, promuovono, proteggono e garantiscono tutti i diritti umani, siano essi civili, politici, economici, sociali o culturali. Esse proteggono tutte le libertà fondamentali, quali la libertà di opinione e di espressione, la libertà di riunione e di associazione, la libertà di pensiero, di religione e di credo, e ne garantiscono il pieno e paritario esercizio. 2. Le parti si impegnano a promuovere il rispetto e l'osservanza universali dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza discriminazioni fondate su qualsivoglia motivo, compresi il sesso, l'origine etnica o sociale, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di altra natura, la disabilità, l'età o qualsiasi altra condizione. Esse si impegnano a combattere tutte le forme di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza a essi associata, nonché tutte le forme di violenza e discriminazione, compreso l'incitamento all'odio. Esse si impegnano a riconoscere e a promuovere i diritti delle popolazioni indigene, come stabilito nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni (UNDRIP). 3. Le parti avviano un dialogo di partenariato a livello bilaterale sulla pena di morte. Qualora la pena di morte sia prevista dalla legislazione nazionale e continui a essere applicata, le parti rispettano il principio del giusto processo e le norme minime concordate a livello internazionale. L'articolo 18 invece intitolato "Non proliferazione delle armi di distruzione di massa", recita: 1. Le parti riconoscono che la proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM) e dei relativi vettori, a livello di soggetti statali e non statali, costituisce una delle più gravi minacce per la stabilità e la sicurezza internazionali. Esse convengono pertanto di cooperare e di contribuire alla lotta contro la proliferazione delle ADM e dei relativi vettori, garantendo il pieno rispetto e l'attuazione a livello interno degli obblighi assunti nell'ambito dei trattati e degli accordi internazionali sul disarmo e sulla non proliferazione, nonché degli altri loro obblighi internazionali in materia. Le parti convengono che questa disposizione costituisce un elemento fondamentale del presente Accordo. 2. Esse convengono inoltre di cooperare alla lotta contro la proliferazione delle ADM e dei relativi vettori, innanzitutto adottando le misure necessarie per firmare o ratificare tutti gli strumenti internazionali pertinenti o per aderirvi, a seconda dei casi, nonché per attuarli e rispettarli pienamente, in secondo luogo creando e mantenendo un sistema efficace di controlli delle esportazioni, riguardante tanto l'esportazione quanto il transito dei beni legati alle ADM, che verifichi anche l'impiego finale delle tecnologie a duplice uso in relazione alle ADM e preveda sanzioni efficaci in caso di violazione dei controlli all'esportazione e, infine, collaborando nei consessi multilaterali e nell'ambito dei regimi di controllo delle esportazioni. 3. Le parti convengono di instaurare un dialogo periodico di partenariato che integri e consolidi la loro cooperazione nella lotta contro la proliferazione delle ADM e dei relativi vettori.

ISSN 2036-7821

sanzionatorie. Questa scelta lessicale indebolisce la chiarezza e l'enfasi giuridica che meritano, rischiando di relegare la tutela delle libertà fondamentali a un puro richiamo formale. Inoltre, l'equiparazione dei diritti umani alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa – sebbene entrambi temi di grande rilievo – ne riduce la centralità, trasformandoli in una delle numerose questioni disciplinate anziché nel pilastro fondante delle relazioni UE-ACP.

Il nuovo Accordo per di più prevede delle procedure precise per gestire situazioni in cui si violano diritti umani o il principio di non proliferazione delle armi di distruzione di massa. Queste procedure però seguono un processo in fasi, che include tempi e passaggi specifici per risolvere i problemi.

In primo luogo vi è un accurato esame della situazione. In questo senso quando una parte (ad esempio uno degli Stati ACP o l'UE) ritiene che l'altra abbia violato i propri impegni, il primo passo è un'analisi approfondita della situazione. L'obiettivo è cercare una soluzione che soddisfi entrambe le parti entro 60 giorni dalla segnalazione del problema.

Se dopo il primo esame non si trova una soluzione, si passa alla fase delle consultazioni formali, che consiste in una discussione più dettagliata tra le parti[45]. Se necessario, le parti possono decidere di coinvolgere un "Comitato misto speciale" per aiutare a risolvere la situazione. Questo Comitato è composto da rappresentanti sia dell'UE che degli ACP, e ha il compito di dare consigli su come risolvere la violazione e aiutare il Paese che ha causato il problema a tornare in linea con gli obblighi presi a livello internazionale.

Se dopo 90 giorni le consultazioni non portano a una soluzione, la parte che ha sollevato la questione può adottare misure concrete contro l'altra parte, come ad esempio delle sanzioni o altre azioni, per forzare il rispetto degli impegni.

Qualora invece vi siano violazioni gravi (come un abuso evidente dei diritti umani), allora è possibile adottare misure urgenti e immediate senza passare prima attraverso le consultazioni. Questo è previsto per affrontare situazioni molto gravi, come per esempio un colpo di stato o altre violazioni estreme.

All'interno dell'Accordo vi è anche un principio di proporzionalità. Questo principio prevede che qualsiasi azione o sanzione intrapresa deve comunque essere proporzionata alla gravità della violazione. In alcuni casi, particolarmente gravi le misure potrebbero anche comportare la sospensione totale o parziale dell'Accordo.

In sostanza, il nuovo Accordo stabilisce un processo chiaro e graduale per affrontare le violazioni, cercando prima di risolvere le situazioni con il dialogo. Solo se questo non funziona, si ricorre a misure più severe, ma sempre in modo giustificato e

[45] Nel par. 4 dell'art. 101 si recita che : Le parti affrontano le divergenze tra di loro nell'ambito del dialogo di partenariato, al fine di evitare situazioni in cui una parte possa ritenere necessario ricorrere alle consultazioni di cui ai paragrafi 5 e 6.

ISSN 2036-7821

proporzionato.
Infine, anche dopo che sono state adottate delle misure per risolvere una violazione, una delle parti può richiedere che vengano avviate nuove consultazioni per rivedere e, se possibile, revocare tali misure. Questo processo di revisione offre una possibilità di dialogo e di soluzione, nel caso in cui la situazione cambi o le condizioni migliorino[46].
Nonostante dunque l'introduzione di nuovi meccanismi di controllo e sanzione, l'attuazione delle disposizioni a tutela dei diritti umani nell'Accordo di Samoa si scontra con numerose criticità pratiche.
In primo luogo, la complessità delle norme e l'assenza di sanzioni realmente cogenti riducono l'efficacia dei protocolli di verifica: la loro utilità dipende infatti dalla volontà politica delle parti e dalle capacità operative degli organi preposti, che talvolta mancano di procedure rapide e trasparenti.
In secondo luogo, l'effettiva implementazione richiede una profonda ristrutturazione delle istituzioni nazionali e dei meccanismi di *governance;* tale esigenza incontra spesso resistenze politiche, culturali e legate alla scarsità di risorse finanziarie e umane. Ne deriva che, in diversi contesti ACP, le istituzioni giudiziarie e per i diritti umani non dispongono di fondi né di competenze adeguate per l'esecuzione dei programmi previsti.
Un ulteriore ostacolo è rappresentato dalle complicazioni normative: l'armonizzazione tra le legislazioni interne e gli obblighi internazionali in materia di diritti umani genera frequenti conflitti giuridici, rallentando o compromettendo l'applicazione delle misure.
Inoltre, l'assenza di meccanismi di monitoraggio e valutazione sistematici impedisce l'identificazione tempestiva delle violazioni e preclude un'efficace misurazione dei risultati raggiunti.
Infine, il limitato dialogo e la scarsa consultazione continua fra Unione Europea e Stati ACP riducono il potenziale di adattamento e revisione delle politiche: senza un confronto costante, gli interventi rischiano di non rispondere alle esigenze reali delle popolazioni vulnerabili.
Queste criticità strutturali – dalla mancanza di volontà politica e risorse, alle difficoltà normative e procedurali, fino alla carenza di dialogo – dimostrano che la mera esistenza di strumenti formali non garantisce di per sé la protezione effettiva

[46] Questa disposizione relativa alla richiesta di nuove consultazioni per rivedere e, se possibile, revocare le misure adottate per risolvere una violazione si trova nell'articolo 99 dell'Accordo di Samoa. In questo articolo, si stabilisce un meccanismo per consentire alle parti di riesaminare le misure adottate in precedenza, offrendo l'opportunità di un dialogo continuo e la possibilità di adattare le azioni in base ai cambiamenti delle condizioni. Questo processo è essenziale per garantire che le misure adottate siano appropriate e proporzionate nel contesto delle circostanze attuali e che le parti possano continuare a lavorare insieme verso una soluzione positiva.

ISSN 2036-7821

dei diritti umani. Solo un impegno coerente e uno sforzo concertato per superare tali fragilità potranno conferire reale sostanza alle buone intenzioni dichiarate.

7. Conclusioni.

Questa analisi evidenzia in sostanza una tensione strutturale e normativa all'interno del nuovo Accordo.

Da un lato, il documento proclama un impegno formale e universale verso i diritti umani, sostenendo principi che dovrebbero garantire una protezione estesa e inalienabile per ogni individuo. D'altro, alcune sezioni dell'Accordo impongono restrizioni a questi diritti, giustificate da necessità operative come la sicurezza nazionale, la lotta al terrorismo e il controllo dell'immigrazione irregolare.

Questa contraddizione può essere analizzata attraverso il concetto di incoerenza normativa: si osserva infatti una disconnessione tra l'enunciato ideologico e le misure restrittive applicate in contesti specifici. Tale disallineamento solleva questioni critiche riguardo alla gerarchia dei valori e alla capacità di integrare principi universali con interessi politici e di sicurezza più circoscritti.

Inoltre, la differente interpretazione dei diritti umani nei protocolli regionali introduce una dimensione di relativismo giuridico, dove l'applicazione dei principi fondamentali varia in base a specificità territoriali e contesti socio-politici. Questa frammentazione interpretativa contribuisce a rafforzare il contrasto tra l'impegno dichiarato a favore dei diritti umani e le pratiche limitative effettivamente adottate.

L'esperienza maturata nel corso degli anni ha pertanto reso evidente che l'efficacia di uno strumento giuridico non risiede unicamente nella sua architettura normativa, ma nella volontà politica di applicarlo con coerenza, trasparenza e rispetto reciproco.

In questo senso, il passaggio all'Accordo di Samoa rappresenta un'evoluzione più che una rivoluzione: introduce importanti correttivi, soprattutto in ambito procedurale, cercando di rendere il dialogo politico più strutturato, il processo decisionale più trasparente e l'attivazione delle misure più prevedibile e condivisa.

Resta però aperta la sfida principale: trasformare la condizionalità da strumento reattivo a leva proattiva di cooperazione, superando la logica sanzionatoria e promuovendo forme di partenariato che integrino i diritti umani come orizzonte comune e trasversale. Solo in tal modo, l'Unione potrà rafforzare la propria legittimità come attore globale normativo ("*normative power Europe*"), evitando che l'enfasi retorica sui valori si svuoti di significato dinanzi a una prassi incoerente o opportunistica.

In altre parole, il nucleo della riflessione critica verte su un dualismo inevitabile: da un lato si rivendica l'universalità incondizionata dei diritti umani, intesi come standard minimi e inderogabili; dall'altro, nelle realtà ACP emergono vincoli politici, economici e culturali che sollecitano un approccio più pragmatico, capace di adattare

ISSN 2036-7821

quei medesimi diritti alle priorità locali e agli equilibri di potere esistenti. L'esito di tale confronto determina se la condizionalità assuma una forma rigida — rischiando di risultare inefficace o percepita come ingerenza — oppure si traduca in un meccanismo flessibile, fondato sul dialogo politico e sulla cooperazione, capace di coniugare rispetto della sovranità e tutela delle libertà fondamentali. In definitiva, il futuro del rapporto UE-ACP dipenderà dalla capacità di trovare un punto d'incontro tra questi due poli, garantendo al contempo credibilità normativa e pragmatismo operativo[47].

Il futuro della condizionalità nei rapporti UE-ACP richiede dunque un ripensamento strategico delle modalità con cui i diritti umani vengono tutelati e promossi. In primo luogo, è indispensabile riaffermare la natura intrinsecamente inviolabile dei diritti umani, evitando di considerarli meri "strumenti" al servizio di obiettivi politici o economici. Solo ponendo la protezione delle libertà fondamentali al vertice delle priorità normative si previene il rischio di giustificazioni strumentali che, nel medio termine, erodono la dignità individuale e collettiva.

In secondo luogo, va superata l'antitesi tra sicurezza e diritti umani: una protezione robusta delle libertà individuali non solo non confligge con la stabilità sociale, ma anzi ne costituisce la premessa. Garantire parità di accesso ai diritti e contrastare discriminazioni e marginalizzazione rappresenta un investimento a lungo termine nella coesione e nella resilienza delle società, affrontando alla radice fenomeni quali povertà, conflitti interni e tensioni migratorie.

Parallelamente, è necessario chiarire le gerarchie politiche all'interno degli accordi: le misure di controllo delle frontiere o di prevenzione delle crisi non devono mai compromettere la tutela dei gruppi più vulnerabili, quali rifugiati e migranti. A tal fine, ogni clausola di sicurezza dovrebbe essere accompagnata da garanzie esplicite

[47] Il dibattito accademico riguardante la conciliazione tra l'ideale della tutela universale dei diritti umani e le esigenze pragmatiche e politiche è stato influenzato da diversi autori e correnti di pensiero. Ecco alcuni dei più significativi: A. SEN, *Development as Freedom* Oxford, 1999; M. NUSSBAUM, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard, 2011; J. DONNELLY, *The Relative Universality of Human Rights*, Cornell University Press, 2013; M. ZUPI, *L'Africa e la cooperazione allo sviluppo: un destino comune?* in *ParadoXa*, XVIII, 2, 2024; C. GENTILUCCI, *Interessi geopolitici e diritti umani CE* in *iQual. Revista de Género e Igualdad*, 2024; F. LENZERINI, *Riflessioni sul principio di solidarietà nel diritto internazionale dei diritti umani*, Firenze, 2024.

ISSN 2036-7821

che salvaguardino la dignità e i diritti di tutte le persone coinvolte.
Per tradurre queste intenzioni in pratica, l'implementazione di meccanismi di monitoraggio efficaci risulta imperativa. Le Istituzioni europee e ACP devono disporre di risorse adeguate — finanziarie, tecniche e umane — per documentare sistematicamente eventuali violazioni, garantirne la trasparenza e attivare procedure di responsabilità condivisa. Solo così si potrà passare da semplici dichiarazioni di principio a interventi realmente vincolanti.
Infine, il rafforzamento del ruolo della società civile appare cruciale per un controllo democratico e partecipato. Creare spazi di cooperazione tra attori locali, organizzazioni non governative e organismi internazionali favorisce sinergie capaci di rendere più incisive le politiche sui diritti umani, aumentando la legittimità e l'adeguatezza delle misure adottate.
In sintesi, l'efficacia degli accordi internazionali sarà tanto maggiore quanto sapranno coniugare un impegno fermo e incondizionato per i diritti umani con un approccio pragmatico e multilaterale, che riconosca la complementarietà tra sicurezza, sviluppo e tutela delle libertà fondamentali. Solo un'azione integrata, fondata sulla dignità umana, potrà garantire che tali diritti non restino asserzioni formali, ma diventino realtà concrete in ogni contesto.

ISSN 2036-7821