

ROSA MARIA PIÑON ANTILLON*, CARLOS BALLESTEROS**

IL DIALOGO INTERCULTURALE NEI RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA E AMERICA LATINA

I. INTRODUZIONE

La costruzione delle nazioni democratiche in Europa e in America Latina è una vicenda che presenta caratteri di marcata interconnessione. Tuttavia tempi differenti e diversi gradi di intensità caratterizzano le due sponde dell'Atlantico. Da una parte, vale la pena citare la crisi dello schema liberale europeo, che portò alla formazione di regimi totalitari, i limiti del sistema di *welfare* e le molte difficoltà incontrate nella costruzione delle democrazie post-nazionali. Dall'altra, bisogna ricordare la considerevole egemonia degli USA in America Latina e la tortuosa strada percorsa dalle nazioni sudamericane nella costruzione di società inclusive. Oggi, l'Europa e l'America Latina affrontano nuove sfide connesse al processo di integrazione¹. Di recente, come nuovo approccio al dialogo e alla comunicazione interna ed esterna², la Commissione europea ha proposto il dialogo interculturale con altre regioni.

Uno dei principali obiettivi è la promozione del dialogo fra culture e civiltà diverse a livello internazionale. Come indicato acutamente dal professor Antonio Papisca «poiché i processi e le situazioni multiculturali sono diventati una questione cruciale della *governance* a livello locale, nazionale, regionale e internazionale, è necessario affrontare il tema in maniera più specifica e articolata rispetto a quanto fatto fino a ora»³.

In anni recenti un numero significativo di azioni comunitarie ha riguardato il tema generale del dialogo interculturale, pur con diversi obiettivi e mezzi. Sono state progettate e lanciate diverse iniziati-

ve di dialogo interculturale in vari campi⁴. Il dialogo interculturale fra Unione Europea e America Latina dovrebbe essere visto come un obiettivo comune a entrambe le regioni, al fine di rafforzare la loro tradizionale alleanza. Tuttavia, il patrimonio storico e culturale che unisce i due continenti e il comune impegno alla democrazia, ai diritti umani e al multilateralismo sembrano non essere più sufficienti. Qualsiasi futura strategia rivolta a potenziare questi legami dovrebbe puntare a migliorare la reciproca comprensione.

Sia l'Unione Europea che l'America Latina sono interessate a promuovere regole chiare nei rapporti internazionali. È tuttavia necessario individuare con esattezza gli ambiti in cui è possibile concordare posizioni e strategie, e agire all'interno di fora multilaterali in materie come sviluppo della democrazia internazionale, miglioramento della democrazia locale, promozione dei diritti umani e dell'inclusione sociale come requisito indispensabile per la coesione sociale nel caso dei Paesi sudamericani.

Com'è noto, la democrazia non si limita alle libere elezioni; deve essere ancorata ad appropriate istituzioni, nella netta separazione dei poteri, ai diritti umani, allo stato di diritto, alla tolleranza, al buon governo e alla giustizia. È tuttavia necessario riconoscere e tenere conto delle differenze storiche. Cultura e società diverse fanno sì che le strade intraprese verso la democrazia e lo stato di diritto saranno diverse e che i sistemi di governo che ne risulteranno saranno differenti, per riflettere le tradizioni e le preferenze locali.

La democrazia, pur se basata su valori universali, non sarà uniforme. Il desiderio di giustizia, libertà, diritti umani e di un governo rappresentativo e responsabile è universale. Nel lungo periodo solo sistemi che vanno incontro ai desideri dei loro cittadini possono raggiungere la stabilità politica. Il nesso fra democrazia e sviluppo umano va ben al di là del governo della maggioranza, perché il dialogo interculturale fra Unione Europea e America Latina è essenzialmente concepito come una pratica sociale. La democrazia è un elemento chiave dello sviluppo umano, perché assicura la libertà politica, l'effettiva difesa dei diritti, l'attenzione alle domande sociali (comprese quelle economiche), permette anche un processo di apprendimento sociale, con la creazione di valori e priorità.

In questo contesto la democrazia connessa allo sviluppo umano e ai diritti umani, come prima accennato, va al di là del governo della maggioranza, perché è essenzialmente concepita come una pratica sociale. La democrazia è un elemento intrinseco dello sviluppo

umano perché consente la libertà politica, l'esercizio dei diritti civili, la consapevolezza politica dei bisogni sociali (compresi quelli economici) nonché l'apprendimento sociale mediante la creazione di valori e priorità. L'idea quindi dello sviluppo umano come nuovo quadro concettuale rende obsoleto il tradizionale discorso sul nesso tra crescita e democrazia⁵. In breve, a prescindere da come sia possibile conseguire tassi di crescita, le restrizioni alla libertà dovute alle disuguaglianze o al mancato accesso alla politica attiva riflettono le debolezze dello sviluppo generale.

L'elemento chiave in questo ragionamento è che il profitto prevalente sul bisogno di sviluppo umano quando si tratta di realizzare politiche pubbliche. Come sopra ricordato, l'idea dello sviluppo umano come nuovo quadro concettuale va al di là delle tesi sul nesso crescita-democrazia. Anche se si possono conseguire alti tassi di crescita, la limitazione delle libertà dovuta a disuguaglianze o al mancato accesso alla politica attiva producono bassi livelli di sviluppo. L'inclusione di nuovi requisiti concettuali ha potenziato l'idea di sviluppo umano; anche il dibattito sul programma politico si è arricchito di nuovi spunti. Il concetto di democrazia è formato adesso da diversi elementi costitutivi; si tratta in altre parole di una visione multidimensionale della democrazia del futuro. È di fondamentale importanza considerare che il futuro della politica dipende dai processi di costruzione della democrazia, perché il rischio del totalitarismo ostacola la strada delle nazioni in via di sviluppo.

In realtà è possibile scorgere diverse e profonde asimmetrie fra l'Unione Europea e l'America Latina. Il PIL della prima è quattro volte il PIL della seconda; viceversa la superficie dell'America Latina è quattro volte superiore a quella dell'Unione Europea; ciò evidenzia l'estensione del territorio e delle immense risorse naturali di cui gode l'America Latina, che è necessario conservare e sfruttare compatibilmente con l'idea di sviluppo sostenibile⁶ e di inclusione sociale. L'America Latina non è abbastanza ricca perché sia un partner a pieno titolo dell'UE; né ha i requisiti per ricevere un trattamento assistenziale. Ciò di cui ha bisogno è un approccio diversificato da Paese a Paese, persino da regione a regione, e quest'approccio deve essere compreso nella visione esterna dell'Europa⁷.

La coerenza con le altre politiche e con gli altri obiettivi europei è molto importante nelle relazioni dell'UE con l'America Latina. Il dialogo interculturale, sviluppando sinergie fra i programmi, dovrebbe contribuire a raggiungere un certo numero di priorità strate-

giche: in particolare il rispetto della dignità umana, i principi della democrazia e dello stato di diritto, libertà, eguaglianza, non discriminazione, solidarietà e inclusione sociale.

Sfortunatamente né i deboli meccanismi di accordo politico che prevalgono in America Latina, né gli attuali canali di dialogo politico bilaterale facilitano questo compito. Per far sì che le due regioni agiscano sempre più da partner strategici sulla scena internazionale per rafforzare il sistema multilaterale e la *governance* mondiale, è necessario non solo sviluppare il dialogo interculturale, ma anche altri strumenti che facilitino la realizzazione delle priorità strategiche dei Paesi dell'Unione e dell'America Latina.

2. MODIFICARE LE PRIORITÀ DELLA POLITICA ESTERA EUROPEA

Storicamente l'UE è stata costruita come fattore di pace ed è ora tenuta ad agire in conformità con questo importante obiettivo. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre l'hanno costretta a concentrare la propria attenzione soprattutto sui Paesi a essa più vicini; la priorità è diventata quella di aumentare la sicurezza interna. Le questioni legate alla sicurezza hanno sostanzialmente portato a un incremento degli aiuti europei alle zone di guerra, come Afghanistan, Iraq e Territori palestinesi. La priorità dell'agenda internazionale era, e ancora è, la lotta al terrorismo, mentre l'America Latina sembra essere stata messa da parte nella politica estera europea⁸.

Le minacce alla pacifica coesistenza fra le nazioni e il terrorismo globale hanno aumentato la necessità per l'UE di potenziare la sua capacità nel campo della sicurezza internazionale e della politica mondiale⁹. In realtà l'Unione Europea non è direttamente minacciata da alcuno Stato o alleanza di Stati. Tuttavia la sicurezza dell'Europa è strettamente connessa all'instabilità che deriva dai conflitti mondiali, soprattutto nelle aree geografiche confinanti. Allo stesso tempo la crisi del multilateralismo rappresenta una grossa sfida in termini di asimmetrie di potere a livello globale e si riflette soprattutto nella posizione unilaterale adottata dalla politica estera di George W. Bush.

Anche se gli eventi politici non sono facili da prevedere, l'UE ha considerevoli risorse per gestire le complessità regionali anche al di là dei limiti posti dal processo di allargamento stesso dell'Unione. Su questa base, e sostenuta dalla seconda fase di allargamento della NATO, l'Europa può contribuire a creare un grande spazio di stabilità e pace.

L'agenda UE è ricca e urgente. L'ampiezza del progetto comunitario può peraltro dare origine a una serie di problemi. Possiamo presumere che l'UE non abbia avuto lo spazio sufficiente per sviluppare un'alleanza strategica con l'America Latina. Ma ciononostante, enormi e importanti risorse sostengono il processo di integrazione europea. La strategia che sta alla base dell'allargamento UE evidenzia il ruolo dell'Unione nello scenario internazionale. In questo senso l'Unione Europea deve continuare a lavorare alla sua strategia politica nei confronti del Sud America.

Come attore globale¹⁰ l'UE deve consolidare le proprie relazioni con i partner più stretti, come l'America Latina che, nonostante profonde asimmetrie, condivide un comune impegno per i diritti umani¹¹, la democrazia e il multilateralismo. Una grande sfida sarà combinare in maniera coerente tutte le dimensioni della democrazia a livello locale e internazionale. Pertanto l'UE deve accettare e valorizzare le capacità e i punti forti dell'America Latina come partner nelle relazioni internazionali. In questo contesto, per esempio, rafforzare e rendere più democratico il sistema delle Nazioni Unite dovrebbe diventare un obiettivo condiviso, assieme a una strategia più efficace per lo sviluppo umano, la giustizia sociale e l'economia globale.

Anche se le relazioni bilaterali e la posizione dell'America Latina sull'agenda internazionale dell'UE sono state necessariamente influenzate dai cambiamenti succedutisi sulla scena internazionale, le attuali relazioni fra UE e America Latina non sono irrilevanti. Presi insieme questi Paesi rappresentano un quarto del sistema internazionale di Stati, in gran parte identificato come Occidente, con circa 1 miliardo di persone.

Il numero degli abitanti dell'Europa dei 27 è simile a quello degli abitanti dell'America Latina (487 milioni e 485 milioni rispettivamente). L'America Latina e l'Europa sono le uniche due regioni al mondo che incoraggiano attivamente il regionalismo¹².

Da questo punto di vista non solo l'Unione Europea, ma anche l'America Latina avrebbero una maggiore autonomia, ma anche più responsabilità e interessi condivisi per affrontare la sfida della *governance* e della sicurezza internazionale. Il processo di globalizzazione continua a essere uno dei principali fattori di cambiamento del sistema internazionale. Senza alcun dubbio offre grandi opportunità alle due regioni, ma pone anche delle sfide relativamente alla sicurezza, alla *governance* democratica, al *welfare*, alla giustizia economica, alla conservazione dell'ambiente e alla questione delle identità collettive¹³.

Per molti anni l'Unione Europea è stata vista dai Paesi latinoamericani come una grande alternativa per superare i problemi interni ed esterni del continente, ma per varie ragioni le cose non sono andate come ci si aspettava. In anni recenti l'UE è diventata il primo investitore straniero del Sud America; se l'Unione fosse un unico Paese – e dal punto di vista commerciale non vi è alcun dubbio che lo sia – sarebbe il secondo partner del continente. Tuttavia il suo volume totale degli scambi commerciali raggiunge a malapena un terzo dei flussi esistenti fra America Latina e Stati Uniti, partner principali di Messico e Cile.

Per converso, la cooperazione europea verso l'America Latina è quasi il doppio di quella degli USA. Altri buoni esempi sono gli accordi di associazione firmati con il Messico e il Cile e il consenso politico registrato dalle due regioni intorno all'agenda internazionale. Gli accordi rispondono principalmente alla necessità di rafforzare la posizione commerciale delle aziende europee nell'ambito di accordi di libero scambio che quei due Paesi hanno firmato anche con gli USA. Altri Paesi della regione non hanno avuto l'opportunità di partecipare a questo tipo di accordi. Con il Mercosur (il primo partner commerciale dell'UE) i negoziati sono lenti e difficili, soprattutto perché l'Europa non ha liberalizzato il settore agricolo¹⁴. Le esportazioni agricole del Mercosur rimangono la principale fonte di valuta pregiata, pertanto i Paesi partecipanti non sono disposti a siglare un accordo commerciale che non includa i prodotti agricoli.

Altri accordi sono stati firmati nel 2003 fra l'UE, la Comunità Andina delle Nazioni (CAN) e i Paesi centroamericani, ma si tratta di accordi più limitati che non prevedono alcun impegno per la costituzione di aree di libero scambio. Le esportazioni dei due gruppi di Paesi sono state sottoposte al regime preferenziale non reciproco detto Generalised System of Preferences (GSP-drugs), che sarà sostituito da un regime che molti Paesi latinoamericani considerano meno vantaggioso. Come afferma la Dichiarazione di Guadalajara, nel prossimo futuro i rapporti dell'UE con queste due regioni dipenderanno dal rafforzamento dei loro rispettivi processi di integrazione.

L'UE rimane ancora molto restia a fare ulteriori concessioni nei negoziati sul commercio agricolo (Doha Round), fermo ormai dal fallimento di Cancun del 2003. Alla Conferenza ministeriale WTO di Hong Kong dello scorso dicembre e più recentemente a Ginevra, l'UE ha lottato per prorogare al 2013 la scadenza accettata invece

dagli altri Paesi. Pertanto la data di eliminazione degli altri sussidi rimane ancora indefinita. Inoltre, non è stato preso alcun accordo per mettere fine ai sussidi interni. Dato che la gran parte di questi meccanismi commerciali si applica alle esportazioni, si tratta in realtà di forme di sussidi occulti. Per esempio i sussidi alle esportazioni cerealicole USA sono stati ridotti da 2,2 miliardi di euro nel 1992 a 121 milioni di euro nel 2002. Tuttavia il sostegno interno sotto forma di pagamenti diretti agli esportatori di cereali è cresciuto da 117 milioni di euro nel 1992 a 1,3 miliardi nel 2002¹⁵. C'è ancora una lunga strada da percorrere per migliorare i rapporti economici e commerciali bilaterali¹⁶.

3. L'AGENDA DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA E POLITICA

Il dialogo politico fra UE e America Latina si è svolto soprattutto nei Vertici dei Capi di Stato e di Governo¹⁷, avviati nel 1999 allo scopo di rafforzare i legami politici. In diversi ambiti c'è una buona comprensione della situazione, dei problemi, degli interessi dell'una e dell'altra parte. In generale, come già sottolineato, queste due regioni condividono visioni e valori circa l'importanza della democrazia e le strategie per migliorare il funzionamento del sistema internazionale. Le due regioni sono molto vicine negli aspetti concernenti il ruolo dello Stato e l'importanza dell'integrazione regionale per lo sviluppo, come chiaramente dichiarato in uno specifico documento ufficiale¹⁸.

Il concetto di «associazione strategica», promosso particolarmente dall'Europa, ha sollevato all'inizio eccessive aspettative fra i Paesi sudamericani, che non si sono poi realizzate. Il ricorso al concetto di associazione strategica sembra aver provocato un certo grado di incomprensione e scetticismo. Questa espressione è stata utilizzata nelle relazioni esterne dell'UE con molti altri Paesi terzi e in un certo senso ha perso valore.

Parte del problema sta nel fatto che non è mai stato chiarito cosa effettivamente significhi appunto l'espressione «associazione strategica». Presa alla lettera significa un legame basato su obiettivi e interessi comuni, accordo sulle risorse da utilizzare per raggiungerli e pianificazione di lungo periodo. Tuttavia, per quanto riguarda le relazioni esterne dell'UE questa espressione sembra assumere un significato diverso per ogni partner; nel caso dell'America Latina ha

dimostrato di avere poco contenuto reale¹⁹, perché dal punto di vista europeo non entrano in gioco materie chiave come la sicurezza, presenti invece con riferimento ai Balcani e al Mediterraneo; né questa espressione significa priorità della solidarietà europea, come nel caso dell’Africa.

Il fatto che questo avrebbe potuto provocare una certa confusione fra associazione strategica e le comuni strategie del Consiglio rispetto a diversi Paesi in cui ci sono forti interessi relativamente alla sicurezza e alla stabilità, non è stato preso in considerazione per l’America Latina. Allo stato attuale, le relazioni con il Sud America sono conformi ai documenti prodotti al termine dei Vertici di Capi di Stato e di Governo; sono in sintonia con diversi comunicati emessi dalla Commissione e adottati fra il 1996 e il 2006, che variano considerevolmente per portata e contenuti; e, dal punto di vista legale, con gli standard adottati nell’ambito della comune politica commerciale e di sviluppo.

Il potenziamento della partnership strategica fra UE e America Latina dovrebbe mirare a rendere le relazioni più sincere, sostituire le dichiarazioni ufficiali con proposte più pratiche e concrete. Nel breve periodo tuttavia un sostanziale aumento della cooperazione internazionale UE nei confronti del Sud America appare alquanto improbabile. C’è spazio invece per migliorare la qualità della cooperazione fra le due regioni, andando al di là dei semplici sforzi di mantenimento dello *status quo*.

Giova ricordare che per quanto riguarda la cooperazione economica l’UE è il primo donatore dell’America Latina e rappresenta quasi la metà dell’assistenza allo sviluppo ufficiale ricevuta dalla regione durante lo scorso decennio. Tuttavia l’assistenza europea all’America Latina rappresenta appena il 9% dell’aiuto globale UE. Questi dati marginali sono dovuti al relativo benessere della regione rispetto ad altri Paesi in via di sviluppo, ma dimostra anche che la regione riveste una minore importanza agli occhi dell’UE per quanto riguarda considerazioni commerciali e geopolitiche. Le prospettive della cooperazione sembrano andare di pari passo con lo sviluppo di accordi commerciali ed economici bilaterali.

Nel 2005 l’Unione Europea si è dichiarata pronta a guidare la lotta contro la povertà e a fungere da catalizzatore degli sforzi dei donatori internazionali²⁰. A questo proposito, gli «Obiettivi di sviluppo del Millennio» sono stati una grande opportunità per definire azioni concrete volte a realizzare gli impegni internazionali UE in

questo campo essenziale e per raggiungere gli obiettivi prefissati. Le attuali tendenze tuttavia indicano che il volume della cooperazione UE nei confronti dell'America Latina non è destinato a crescere nei prossimi anni. Una possibile alternativa è migliorare la qualità della cooperazione fra le due regioni. Se saranno introdotti dei cambiamenti in questo senso, ci potrebbe essere un significativo impatto sulla cooperazione allo sviluppo nella regione.

La questione chiave è come migliorare la qualità dell'assistenza, in modo che sia compatibile con gli obiettivi proposti. Da questo punto di vista è ovviamente necessaria una strategia di coesione sociale coerente e accurata, che deve essere vista come il fulcro della cooperazione fra le due regioni.

Un utile strumento per migliorare la qualità degli aiuti potrebbe essere la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, che afferma fra l'altro che qualsiasi iniziativa di cooperazione dovrebbe tener conto del contributo della società civile²¹.

Il dialogo interculturale fra queste due regioni deve essere radicato nella vita di tutti i giorni. La politica di cooperazione dell'Unione dovrebbe stimolare il dialogo fra accademici, intellettuali, giornalisti e attori politici ed economici. I progetti di cooperazione tecnica ed economica dovrebbero essere concentrati in settori chiave, evitando la proliferazione di iniziative nei più disparati ambiti, mentre si dovrebbe rafforzare la complementarietà allo scopo di sviluppare sinergie e una più efficace divisione del lavoro fra Paesi. Si dovrebbe puntare anche alla semplificazione amministrativa e al decentramento, trasferendo i poteri decisionali e negoziali ai rappresentanti degli uffici di cooperazione che si trovano nei Paesi sudamericani. È necessario formulare una strategia più coerente e precisa per la coesione sociale, oltre ad avviare programmi più efficaci e a prevedere maggiori risorse nel bilancio UE 2007-2013.

4. L'AMERICA LATINA DEVE ASSUMERSI LE PROPRIE RESPONSABILITÀ

I Paesi sudamericani hanno cominciato il XXI secolo in condizioni economiche e politiche piuttosto serie, una situazione che non aiuta a vincere le sfide globali. Il «CEPAL Paper Equity Divide» in America Latina e Caraibi del 15 marzo 2000 rafforza questa percezione. Un dato che colpisce è quello che riguarda la povertà estrema (36% delle famiglie), anche se la ripresa economica in 11 Paesi su 14

ha ridotto l'emarginazione sociale del 5% rispetto a quella del cosiddetto «Decennio perduto». Tuttavia questa lieve ripresa economica è oscurata da persistenti ed estreme disuguaglianze nella distribuzione del reddito. L'America Latina ha il primato mondiale delle differenze economiche e sociali, come dimostrato dal fatto che il 5% appena della popolazione possiede il 25% delle ricchezze totali, mentre le fasce più povere ricevono un offensivo 7,5% del reddito nazionale.

La conseguenza drammatica di questa sperequazione è che in un subcontinente con 220 milioni di abitanti solo il 45% di loro ha accesso alle risorse. Ancora peggio, 150 milioni di persone (pari al 30% della popolazione) sopravvivono con meno di due dollari al giorno²². Se guardiamo alle statistiche pubblicate dall'IMF-WB Joint Spring Meeting del 20 aprile 2006, notiamo che il Sud America è sicuramente cresciuto rispetto al 2004, ma in maniera insufficiente per ottenere significative riduzioni delle situazioni di marginalità. I tassi di povertà del continente nel 2002 erano inferiori rispetto a quelli di altre regioni, ma il recupero è stato più lento: meno dell'1% fra il 2002 e il 2005. La relazione mostra che vi è stato un potenziamento delle infrastrutture negli ultimi dieci anni, ma che le riforme strutturali non hanno ancora prodotto sufficienti vantaggi in termini di sviluppo economico regionale/nazionale²³.

La povertà è un fenomeno ancora preponderante dell'America Latina per diverse ragioni, non ultime quelle legate alle dimensioni e alla complessità del continente. I tassi di povertà non possono essere analizzati solo in base al parametro dello sviluppo economico, sebbene questo sia un requisito essenziale per risolvere l'enorme debito sociale della regione. Sfortunatamente l'evoluzione delle economie sudamericane non mostra una tendenza verso un forte sviluppo; sembrano invece prevalere fenomeni distruttivi, come la recente crisi economica argentina, e fattori regionali²⁴. In realtà le prospettive dell'America Latina sono tutt'altro che rosee. Nonostante le misure macroeconomiche intraprese, il rischio di tornare ai disordini degli anni ottanta è alto. Resta sempre all'orizzonte la questione dell'enorme debito estero, salito a 749 miliardi di dollari²⁵, che comporta il continuo trasferimento all'estero di flussi finanziari.

Prevalgono quindi le preoccupazioni circa il futuro della democrazia e dei diritti umani in questo continente. Le aspettative create dopo la fine dei regimi dittatoriali si sono via via trasformate in incertezze. Il bilancio politico è fatto più da ombre che da luci. A

questo proposito consideriamo il Programma ONU «Per la democrazia in America Latina: verso una democrazia per la Cittadinanza»²⁶, che riflette la complessa prospettiva di riuscire a conseguire una democrazia compiuta nella regione. L'elemento chiave è che la mancanza di solide istituzioni, la povertà e le carenze dello Stato lasciano la porta aperta a pericolosi ritorni.

È dato ritenere che il consolidamento della democrazia e il rispetto dei diritti umani in America Latina richiederanno più tempo del previsto, oltre a enormi sforzi da parte dei cittadini e dei partiti politici. Sono inoltre necessarie più ampie libertà nella vita democratica e nella coesistenza sociale, oltre alla creazione di opportunità universali di sviluppo umano, che è strettamente connesso ai diritti umani. La principale minaccia per il consolidamento della democrazia deriva dalle crescenti disuguaglianze dovute alle disfunzioni del mercato e all'immobilità dello Stato. L'introduzione in America Latina della politica moderna è ancora un progetto incompiuto. Pertanto le forze politiche sia interne, sia esterne (soprattutto europee) devono contribuire a consolidare il processo democratico regionale iniziato appena un decennio fa e a promuovere i diritti umani e lo sviluppo umano.

^{*} Presidente di ECSA-Mexico, Professore nella Facoltà di Scienze sociali e politiche, Università Nazionale del Messico.

^{**} Membro del Consiglio direttivo di ECSA-Mexico; Professore nella Facoltà di Scienze sociali e politiche, Università Nazionale del Messico.

¹ Entrambe le regioni concordano sull'importanza dei processi di integrazione, anche se hanno diverse realtà ed esperienze.

² Commissione europea, *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'Anno europeo del dialogo interculturale (2008)*, Bruxelles, 5 ottobre 2005, COM(2005) 467 final, 2005/0203 (COD), pp. 1-29.

³ A. Papisca, *Dialogo interculturale e diritti umani: città inclusive in un'Europa inclusiva*, working paper, Università di Padova, 2006, p. 1.

⁴ Il dialogo interculturale è una dimensione importante di molte politiche europee nei campi della scuola, dei giovani, della cultura, della cittadinanza e dello sport, della lotta alla discriminazione e all'esclusione sociale, l'apprendimento continuo, la lotta al razzismo e alla xenofobia, la politica per l'asilo politico e l'integrazione degli immigrati, le politiche audiovisive e la ricerca.

⁵ Il saggio di U. Rödel, G. Frankenberg e H. Dubiel sulla democrazia rappresenta un interessante punto di vista su questo tema, perché ha posto le basi del rilancio della pratica civile contro il monopolio illegittimo della politica. Per evitare che la democrazia sia usata come strumento di gestione elitaria, questo saggio sottolinea la necessità di rafforzare alcuni elementi di partecipazione sociale non del tutto sviluppati. Inoltre la «cultura della coerenza» è morta con l'emergere di diversi modi di vivere, diversi argomenti e interessi. Le attuali società post-totalitarie non possono sfruttare diverse fonti di identificazione e non rischiare di ritor-

nare a società autoritarie premoderne. L'integrazione non è più realizzabile solo attraverso l'azione di schemi simili come la religione, l'appartenenza etnica o le tradizioni nazionali, ma solo attraverso le differenze o perlomeno attraverso un «capitale storico di tollerante divergenza», U. Rödel, G. Frankenberg, H. Dubiel, *Die Demokratische Frage*, Frankfurt, Suhrkamp, 1989.

⁶ C. Freres, J.A. Sanahuja, *Study on Relations between the European Union and Latin America. New Strategies and Perspectives*, Madrid, ICEI, 2005.

⁷ *Ibidem*.

⁸ L'influenza dell'UE nei Balcani è stata molto significativa e ha orientato le nazioni con conflitti etnici verso i principi democratici. Al contempo l'UE deve avere rapporti più stretti con la Russia e con le ex nazioni sovietiche. Tuttavia il punto critico di questo progetto è nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, soprattutto il conflitto israelo-palestinese e il conflitto in Libano, Siria e Iran.

⁹ Di fronte al terrorismo l'UE sostiene che sono necessari progetti e azioni che affrontino i problemi generati dalle reti fondamentaliste. Mentre gli USA vedono la questione come conflitto, l'UE punta a un diverso approccio. Un aspetto particolare della sfida alla sicurezza europea è che la gran parte di queste minacce sono sempre più orientate all'esterno.

¹⁰ Il processo di trasformazione dell'UE in un attore globale (al punto da influire sulle relazioni UE-America Latina) riguarderà gli interessi dell'Unione come tale, al di là dei singoli interessi degli Stati membri, e la sua capacità di agire al di fuori delle proprie frontiere attraverso una rafforzata Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la Politica di difesa e sicurezza comune (PESD) e altre politiche comunitarie che hanno riflessi sulle relazioni fra UE e America Latina.

¹¹ Soprattutto migliorare la credibilità e l'efficacia del sistema diritti umani delle Nazioni Unite, rispondendo con tempestività alle emergenze e risolvendo le situazioni di violazione dei diritti umani.

¹² R.M. Piñón Antillon, *Globalization and Regional Integration, the European and Latin America Experiences*, ECSA Mexico, Jean Monnet Project, European Commission, Friedrich Ebert Foundation, National University of Mexico, 2006.

¹³ C. Freres, J.A. Sanahuja, *Study on Relations between the European Union and Latin America...*, cit., p. 16.

¹⁴ Il Doha Round del WTO è fallito in quest'ambito nel 2006.

¹⁵ C. Freres, *The Euro-Latin American Partnership: Between the Process Today and a Different Possible Partnership*, European-Latin American Caribbean Civil Society Forum, Vienna, 30 March-1 April 2006.

¹⁶ I rapporti economici e commerciali fra Europa e America Latina sono andati via via indebolendosi. Gli investimenti europei in America Latina, che erano cresciuti fino al 2000, stanno adesso calando. Il commercio fra UE e America Latina, che copriva un quarto di tutto l'import-export latinoamericano nel 1990 è sceso fino al livello attuale pari al 16% delle importazioni e al 12% delle esportazioni dell'America Latina.

¹⁷ Rio nel 1999, Madrid nel 2002, Guadalajara nel 2004 e Vienna nel 2006.

¹⁸ R.M. Piñón Antillon (ed.), *Guadalajara Summit 2004. Historical Alliance or Strategic Association between the European Union and Latin America?*, ECSA Mexico, Friedrich Ebert Foundation, National University of Mexico, CELARE, ITAM, IEIE, 2004.

¹⁹ La strategia europea nei confronti dell'America Latina deve adattarsi all'eterogenea natura di questo continente. Ci si riferisce spesso alla regione come se fosse un'unica entità, ma esistono diversi tipi di dialogo interculturale fra l'Unione e le diverse realtà politiche, economiche e culturali dei Paesi sudamericani, che richiedono approcci differenziati nell'ambito di un quadro coerente.

²⁰ Unione Europea, *Obiettivi di sviluppo del Millennio*, febbraio 2005 e sito web della Politica di sviluppo UE: <http://europa.eu.int/comm/development/index-en.htm>.

²¹ Le società civili latinoamericane sembrano essere diventate dei forti attori sulla scena politica, mentre il sistema dei partiti rimane debole.

²² ECLAC, *Latin America's Social Outlook 2001/2003*, Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

²³ IMF-WB *Joint Evaluation of MDG's*, La Jornada, Mexico, 21 aprile 2006.

²⁴ «E anche se la situazione varia da Paese a Paese, i bassi tassi di crescita, l'instabilità eco-

nomica e la diseguale distribuzione dei redditi, come pure l'indebolimento progressivo delle politiche sociali, si traducono nel peggioramento delle condizioni di vita già di per sé precarie. La contrazione del mercato del lavoro e il calo delle retribuzioni reali stimolano la crescita del settore informale dell'economia e l'emigrazione. Il contesto di tali processi è l'assenza sempre più evidente dello stato di diritto, minato dalla corruzione, il calo dell'istruzione e un incremento praticamente insanabile delle domande sociali».

²⁵ ECLAC, *Preliminary Balance of Latin American and Caribbean Economies*, Santiago de Chile, 2002.

²⁶ UNDP, *Democracy in Latin America: Towards Democracy for Citizenship*, Peru, UNDP, 2004.

BIBLIOGRAFIA

- Ballesteros, C., *Society and Culture in the New Europe*, in R.M. Piñon Antillon (ed.), *The World's Regionalization: The European Union and Latin America*, Mexico, National University of Mexico, 1998, pp. 139-160.
- Ballesteros, C., *Regions and Theories*, in G. Arroyo (ed.), *Regions of the World: Problems and Perspectives*, Mexico, National University of Mexico, 2002, pp. 9-25.
- Commission of the European Communities, *Proposal for a Decision of the European Parliament and to the Council Concerning the European Year of Intercultural Dialogue (2008)*, Brussels, 5 October 2005, COM(2005) 467 final, 2005/0203 (COD).
- ECLAC, *Latin America's Social Outlook 2001/2003*, Santiago de Chile, CEPAL, 2002.
- ECLAC, *Preliminary Balance of Latin American and Caribbean Economies*, Santiago de Chile, 2002.
- European Commission, Directorate General for Education and Culture, Jean Monnet Project, *Symposium Intercultural Dialogue. Conclusions*, Brussels, 20-21 March 2002.
- Freres, C., *The Euro-Latin American Partnership: Between the Process Today and a Different Possible Partnership*, European-Latin American Caribbean Civil Society Forum, Vienna, 30 March-1 April 2006.
- Freres, C., Sanahuja, J.A., *Study on Relations between the European Union and Latin America. New Strategies and Perspectives*, Madrid, ICEI, 2005.
- La Jornada, Mexico, *IMF-WB Joint Evaluation of MDG's*, 21 aprile 2006.
- Papisca, A., *Intercultural Dialogue and Human Rights: Inclusive Cities in an Inclusive Europe*, working paper, Università di Padova, 2006.
- Piñon Antillon, R.M. (ed.), *Guadalajara Summit 2004. Historical Alliance or Strategic Association between the European Union and Latin America?*, ECSA Mexico, Friedrich Ebert Foundation, National University of Mexico, CELARE, ITAM, IEIE, 2004.
- Piñon Antillon, R.M., *The European Union vs. FTAA in Mercosur's Juncture*, ECSA Mexico, Jean Monnet Project, European Commission, Frie-

- drich Ebert Foundation, National University of Mexico, 2006.
- Piñón Antillon, R.M., *Globalization and Regional Integration, the European and Latin American Experiences*, ECSA Mexico, Jean Monnet Project, European Commission, Friedrich Ebert Foundation, National University of Mexico, 2006.
- Piñón Antillon, R.M., *Global Challenges in a Troubled World. The Role of the European Union and the United States of America*, ECSA Mexico, Jean Monnet Project, European Commission, National University of Mexico, February 2007.
- Rödel, U., Frankenber, G., Dubiel, H., *Die Demokratische Frage*, Frankfurt, Suhrkamp, 1989.
- Sirumbal, L.M., *Human Rights and Global Development*, working paper, Conference on Human Rights, Montevideo, Uruguay, 27 November 2006.
- UNDP, *Democracy in Latin America: Towards Democracy for Citizenship*, Peru, UNDP, 2004.