

MARCO MASCIÀ*

LA STRATEGIA DEI «DIALOGHI» DELL'UNIONE EUROPEA PER LA COSTRUZIONE DI UN ORDINE INTERNAZIONALE BASATO SUI DIRITTI UMANI

I. LA POLITICA DEI DIALOGHI UE

L'Unione Europea (UE) è un esempio significativo di attore *in dialogo* al proprio interno e nel mondo, in particolare di facilitatore istituzionale di dialogo interculturale tra le comunità economiche, sociali e culturali dei suoi Stati membri¹. Fin dall'inizio del processo di integrazione europea, il dialogo ha guidato la volontà politica di un gruppo di Stati che avevano fatto la scelta di rinunciare, quanto meno parzialmente, alla propria identità originaria a favore di una nuova identità politica, giuridica, economica e sociale, espressione di un sistema di *governance* sopranazionale distinto e autonomo da quello dei singoli Paesi che ne facevano parte. Il dialogo è stato, ed è tuttora, l'elemento fondamentale delle relazioni tra classi governanti, popoli e organizzazioni della società civile in Europa. La costruzione di istituzioni e politiche comuni, così come gli allargamenti che si sono succeduti nel corso degli anni, fino a quello più esteso conclusosi il 1° maggio del 2004 con l'ingresso nell'UE di dieci nuovi Stati, attestano del fatto che la strada del *dialogo* può produrre grandi risultati, come la realizzazione di un ordine di pace stabile in Europa.

Nell'attuale fase di affannosa ricerca di unità politica verso l'esterno, è ancora una volta il «dialogo», che l'Unione radica sui valori umani universali e sui principi democratici, a definire le relazioni con gli «altri».

L'Europa che aspira a diventare un «corpo politico unico»², si presenta al mondo intero come un'entità politica che «propone»,

«non impone», che cioè dialoga con le altre culture senza voler imporre la propria, usando quindi un legittimo *soft power*. Nell'UE il dialogo è allo stesso tempo fine e mezzo, valore e obiettivo, diritto e politica. Si parla di «dialogo sociale» con riferimento alle relazioni che intercorrono tra le istituzioni europee da un lato e i partner sociali dall'altro. Di «dialogo civile», per spiegare quella dinamica interattiva che si esprime in virtù della estesa e complessa rete di canali di accesso che l'UE va via via rendendo disponibili ad attori di natura non statale o non-governativa, in particolare quelli che perseguono fini di promozione umana. Di «dialogo politico» con Paesi terzi, gruppi regionali e istituzioni internazionali quale strumento fondamentale per la prevenzione dei conflitti, il rafforzamento della fiducia reciproca e lo sviluppo della triplice dimensione politica, economica e umana della cooperazione e della sicurezza internazionale. Di «dialogo sui diritti umani», anche questo promosso con Paesi terzi, gruppi regionali e organizzazioni internazionali, quale canale di comunicazione per lo scambio di idee e buone pratiche e per promuovere una cultura politica fondata sui diritti umani internazionalmente riconosciuti. Più di recente, di «dialogo interculturale», la cui dimensione nell'era dell'interdipendenza planetaria ha assunto un carattere che è tendenzialmente trasversale alle varie articolazioni dialogiche.

Soprattutto all'interno dell'Europa, che è sempre più multiculturale, la promozione delle sensibilità, delle competenze e dei comportamenti interculturali è diventata una priorità delle istituzioni comunitarie. Il dialogo interculturale si è trasformato in un importante elemento dell'azione comunitaria che coinvolge sia le autorità pubbliche sia le organizzazioni della società civile, nella promozione della diversità culturale, della solidarietà, della giustizia sociale e della coesione. Sta diventando una priorità trasversale a tutti i programmi comunitari, soprattutto nei settori della cultura, della scuola, dei giovani e della cittadinanza. In questo ambito, i programmi e le azioni europee prevedono conferenze, progetti culturali e iniziative di formazione. In particolare, le conferenze offrono agli attori politici, culturali e della società civile l'opportunità di confrontarsi sui mezzi più idonei a integrare il dialogo interculturale nelle azioni future, a livello locale, nazionale ed europeo³.

In seguito ai tragici eventi dell'11 settembre 2001, il dialogo interculturale è divenuto una priorità anche per la politica estera europea. Per realizzare i propri impegni l'UE partecipa attivamente

a iniziative e programmi generati da importanti istituzioni internazionali, in particolare dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'OSCE⁴.

L'UE sta cercando canali di collaborazione con il mondo musulmano, in particolare con l'Organizzazione della Conferenza Islamica (OIC) e con la Lega Araba, per promuovere la tolleranza e il rispetto di altri credi religiosi. La Commissione è attivamente impegnata a promuovere la rapida ratifica della Convenzione sulla diversità culturale, adottata quasi all'unanimità dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 20 ottobre 2005.

Nelle relazioni esterne dell'UE, l'importanza del dialogo interculturale è sottolineata dall'Accordo di Cotonou con i Paesi ACP⁵, dove si afferma che «la cooperazione nell'ambito della cultura dovrà puntare a: (a) integrare la dimensione culturale a tutti i livelli della cooperazione allo sviluppo; (b) riconoscere, conservare e promuovere i valori e le identità culturali per permettere il *dialogo interculturale* [...]» (art. 27). Questo è uno dei pochi casi in cui un Accordo di partenariato UE contiene un esplicito riferimento al dialogo interculturale. Un richiamo più recente è contenuto nella Dichiarazione di Vienna del maggio 2006, siglata alla fine del IV Summit UE-America Latina/Caraibi, nella quale si afferma che la «cooperazione culturale è essenziale per promuovere il dialogo interculturale e la reciproca comprensione».

I dialoghi si intrecciano l'un l'altro, sono interdipendenti, condividono gli stessi obiettivi di pace e sicurezza umana. Si fondano su valori condivisi, come quelli proclamati nel Trattato dell'Unione Europea (TUE), nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nel progetto di Costituzione europea, oltre che, a livello universale, nella Carta delle Nazioni Unite e nel Diritto internazionale dei diritti umani. I dialoghi sono uno degli strumenti principali della strategia UE di «promotore di norme»⁶ e di uso del *soft power*⁷. Per l'UE i dialoghi sono un mezzo a sostegno della «diplomazia preventiva» e del multilateralismo efficace, anche di fronte alle minacce globali quali terrorismo, conflitti regionali, proliferazione di armi di distruzione di massa⁸.

Esistono diverse definizioni o concetti di dialogo nel sistema interno e nelle relazioni esterne UE. Vi è un generale consenso sul fatto che i dialoghi sono, *ad intra*, uno strumento di promozione della democrazia e di partecipazione al processo decisionale UE e, *ad extra*, uno strumento per realizzare la Politica estera e di sicurez-

za comune (PESC) in base all'approccio della sicurezza umana⁹. I dialoghi forniscono il quadro in cui collocare le politiche UE e permettono di accrescere la legittimità democratica necessaria per avere il vitale sostegno della società civile e dell'opinione pubblica.

Il presente saggio parte dalla costruzione di una tipologia, riferita ai dialoghi interni ed esterni dell'Unione, per identificare gli obiettivi specifici di ogni tipo di dialogo e delle loro relazioni. L'obiettivo di questo studio è innanzitutto di identificare gli attori dei dialoghi, vedere se il paradigma valoriale di riferimento è uguale per tutti, se tutti gli attori interessati partecipano attivamente e quali risultati si sono ottenuti fino a ora. L'attenzione è posta soprattutto sugli attori istituzionali, senza tuttavia trascurare attori di natura diversa.

2. I DIALOGHI INTERNI UE: DIALOGO CIVILE E DIALOGO SOCIALE

«Dialogo civile» è una di quelle espressioni che, insieme con «società civile», ricorre sempre più frequentemente nel linguaggio degli ambienti politici, in particolare nel sistema dell'Unione Europea. Dietro questa espressione, politologi e filosofi raffinati del calibro di Philippe Schmitter e Jürgen Habermas vedono, a giusto titolo, come una sorta di ultima sponda per il recupero e lo sviluppo della democrazia e del buon governo¹⁰.

Il tema è certamente collegato a quello, più generale e impegnativo, della democratizzazione delle istituzioni internazionali e dei relativi processi decisionali. In questo contesto, dialogo civile starebbe a indicare, fondamentalmente, la dimensione «partecipativa» della democrazia a livello europeo.

Nell'UE, il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa apre al superamento di reticenze e ambiguità nell'affrontare il tema del ruolo delle formazioni di società civile nel contesto che gli è naturalmente proprio, quello della partecipazione politica transnazionale: esso dedica infatti il Titolo VI a «La vita democratica dell'Unione», enunciando nell'art. I-46 il «Principio della democrazia rappresentativa» e nell'art. I-47 il «Principio della democrazia partecipativa»¹¹.

L'inclusione di questo articolo nel progetto di Trattato è il risultato dell'efficace opera di pressione condotta dalle Organizzazioni della società civile (OSC)¹², come anche della maturazione culturale

delle élites politiche dei vari Stati membri dell'Unione. Questa maturazione è derivata da un processo iniziato già attorno alla metà degli anni novanta e promosso innanzitutto dalla Commissione europea e dal Comitato economico e sociale europeo¹³.

Nel Libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione si impegna a stabilire un dialogo più sistematico con i rappresentanti dei governi locali e regionali attraverso le loro associazioni nazionali ed europee e a migliorare il dialogo con le organizzazioni non-governative. La Commissione sottolinea che le organizzazioni della società civile «svolgono un ruolo importante come facilitatori di un ampio dialogo politico»¹⁴.

L'evidenza empirica accumulata nell'UE offre dati che presentano un profilo politico che è più alto di quello riscontrabile in altri contesti internazionali multilaterali, nonostante il fatto che finora le istituzioni UE non abbiano formalmente definito l'espressione «dialogo civile»¹⁵. Allo stato attuale di prassi evolutiva ciò che si può dire, per esclusione, è che il dialogo civile non è un sistema formale di accreditamento delle OSC presso l'UE e che nell'UE è diffuso il punto di vista secondo cui il «dialogo civile» non rappresenta un'alternativa o un percorso concorrente rispetto al «dialogo sociale» – per il quale invece il Trattato sulla Comunità Europea (TCE) ha espressamente definito attori e competenze – ma è assunto come complementare.

In via di prima approssimazione, suggerisco di intendere per dialogo civile in senso lato la dinamica interattiva che si esprime in virtù della complessa ed estesa rete di canali d'accesso che l'UE mette a disposizione degli attori di natura non statale e non-governativa, soprattutto di quelli che perseguono obiettivi solidaristici di promozione umana.

L'istituzione UE che con maggiore continuità dimostra di farsi carico di elucidare i concetti in materia, con riferimento sia ai soggetti che ai contenuti, è il Comitato economico e sociale europeo. Quest'ultimo considera tre tipi di dialogo civile: in primo luogo il dialogo fra le organizzazioni europee che rappresentano la società civile sul tema dello sviluppo e del futuro dell'Unione Europea e delle sue politiche; in secondo luogo un dialogo strutturato e regolare fra l'insieme di queste organizzazioni e l'Unione Europea; in terzo luogo il quotidiano dialogo settoriale fra le organizzazioni della società civile e i loro interlocutori nelle istituzioni legislative ed esecutive¹⁶.

In questo contesto l'espressione «dialogo civile» sollecita la società civile organizzata a diventare attore sempre più consapevole e attivo a livello comunitario¹⁷. Il dialogo civile è percepito come uno strumento essenziale per realizzare i principi della buona *governance* (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza) e per dare un vitale contributo alla trasparenza e allo sviluppo di un'arena pubblica europea, quali caratteristiche fondamentali dell'identità dell'Europa¹⁸, dunque per tradurre in pratica il concetto di democrazia partecipativa.

Anche le OSC hanno reso pubblica la loro riflessione sul concetto di dialogo civile. Per esempio, la definizione proposta dalla Piattaforma delle ONG sociali europee, che raggruppa 40 networks attivi nei 27 Stati membri dell'UE, ci sembra significativa: «Il dialogo civile europeo si esprime non soltanto nella consultazione, ma soprattutto nel far sì che a tutti gli *stakeholders* sia data l'opportunità di influire su temi politici per i quali hanno competenza. [...] Esso è parte di un processo in atto che coinvolge tutti i livelli: locale, nazionale ed europeo, tanto in un settore specifico quanto su temi orizzontali. Questo processo è incanalato verso le istituzioni europee dalle ONG europee che sono state incaricate dalle loro rispettive basi associative di rappresentarle e difenderle a loro nome. Questo stretto legame tra le ONG europee e le loro reti nazionali spiega perché le istituzioni dell'UE diano così grande considerazione alla consultazione diretta delle organizzazioni di società civile»¹⁹.

Il «dialogo sociale» è essenzialmente un processo decisionale basato sul consenso, in cui le parti sociali rappresentano gli interessi e le aspirazioni del mondo lavorativo e imprenditoriale in ambiti essenziali come la politica sociale, e soprattutto le relazioni industriali. Il dialogo sociale è un esempio pionieristico di migliore consultazione e applicazione pratica dei principi di sussidiarietà e *good governance*, «è una componente di governo democratico e anche di modernizzazione sociale ed economica» con una tutela sociale di alta qualità²⁰. Dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, le parti di questo processo agiscono su una «base quasi costituzionale»²¹. Sono anche titolate a condurre un dialogo che può culminare in accordi europei collettivi negli ambiti di pertinenza. Il compito delle parti sociali in questo contesto è un esempio eccellente di efficace attuazione dei principi democratici di *governance* sovranazionale²².

L'opinione oggi prevalente sia tra i «partners sociali» sia tra le

OSC è che dialogo sociale e dialogo civile costituiscono due livelli o articolazioni di «*governance* sociale», distinti ma complementari. Distinti, perché il dialogo sociale rappresenta interessi che, pur rilevanti quali quelli degli imprenditori e dei sindacati, sono comunque di settore, laddove il dialogo civile aggrega una domanda politica che è espressione di interessi generali, quindi di carattere sostanzialmente pubblico. Le competenze del dialogo sociale riguardano le relazioni industriali e il lavoro, mentre il dialogo civile abbraccia una pluralità di settori, in pratica tutte le politiche dell'Unione, con evidenti rischi di genericismo. Si può anche dire che il dialogo civile è parte di un sistema di *governance* che, per l'ampiezza degli obiettivi e dei settori di intervento, è naturalmente portato a confrontarsi con tutte le istituzioni dell'UE.

Quanto a supporto identitario di natura giuridico-formale, il dialogo sociale ha la sua *legal basis* negli artt. 138 e 139 del TCE, mentre, come abbiamo prima ricordato, il dialogo civile avrà, in quanto tale, una base legale se e quando il Trattato costituzionale, o ciò che lo sostituirà (Trattato di Riforma), entrerà in vigore. Un'altra distinzione riguarda il processo di consultazione e i canali di accesso al processo decisionale comunitario. Per il dialogo sociale, il citato art. 138 stabilisce per la Commissione un vero e proprio obbligo di consultazione dei partner sociali. Per il dialogo civile non è invece previsto un sistema istituzionalizzato di consultazione delle OSC. Al riguardo appare del tutto inadeguato quanto contenuto nelle Dichiarazioni n. 23 «sulla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale» e n. 38 «sul volontariato» allegate rispettivamente al Trattato di Maastricht e all'Atto finale del Trattato di Amsterdam. All'attuale vuoto legislativo la Commissione ha in parte posto rimedio con la Comunicazione sui principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate²³, ma siamo ancora lontani da un sistema organico di consultazione con precisi obblighi formali. Infatti molto dipende dalla discrezionalità e dalla buona volontà dei funzionari della Commissione. Le OSC sono consultate caso per caso e la rete CONECCS («Consultation, the European Commission and Civil Society») è intesa solo a fini informativi e non costituisce un riconoscimento formale da parte della Commissione²⁴. Un'importante eccezione, relativa peraltro alle relazioni esterne dell'UE, è rappresentata dal processo di consultazione delle OSC previsto dall'Accordo di Cotonou ACP-UE, di cui diremo più oltre.

Per quanto riguarda la complementarietà dei due «dialoghi», pur

se entrambi radicati nella stessa area funzionale della sussidiarietà, si fa notare che il dialogo civile ha il compito di controbilanciare l'influenza predominante dei gruppi di interesse economico²⁵. Esempi positivi di interazione fra dialogo sociale e dialogo civile sono quelli che attengono ai settori della lotta all'esclusione sociale, per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, della protezione sociale, dello sviluppo sostenibile, della tutela dell'ambiente ecc. Il dialogo sociale può servire come modello per sviluppare forme di comunicazione all'interno della società civile, dove il dialogo è fortemente orientato all'azione.

Per il Comitato economico e sociale europeo, le parti sociali stanno promuovendo «un nuovo tipo di cultura politica che dovrebbe abbracciare ambiti che esulano dal dialogo sociale in senso stretto»²⁶.

È dato prevedere che questo «dialogo» tra «dialoghi» non potrà non produrre un miglioramento della *governance* europea nel suo insieme, nel senso di un'accresciuta capacità ricettiva delle sue istituzioni, e contribuire ad aumentare la visibilità degli attori del dialogo civile.

Quali sono le ricadute del dialogo sociale e del dialogo civile sullo sviluppo del dialogo interculturale all'interno dell'Unione? Il dialogo sociale sta già dimostrando di essere un importante strumento di promozione appunto del dialogo interculturale, soprattutto in ragione del fatto che il mondo del lavoro è sempre più caratterizzato da una dimensione multiculturale. Gli immigrati costituiscono una percentuale crescente della forza lavoro negli Stati membri tanto che in alcuni ambienti di società civile si comincia a parlare di uno specifico «dialogo sull'immigrazione». Anche gli immigrati, per il tramite delle loro associazioni, promuovono il dialogo interculturale sia con la società civile sia con i governi locali.

Il nesso fra dialogo civile e dialogo interculturale è ancora più evidente. Le OSC solidariste sono *naturaliter* orientate all'interculturalità per almeno tre ragioni: hanno una struttura transnazionale, mantengono uno stretto legame con le comunità locali, condividono un paradigma di valori di riferimento che è costituito dai diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Le reti europee della società civile che operano nei settori della cooperazione allo sviluppo, della promozione dei diritti umani e dei valori democratici, della tutela dell'ambiente, dei diritti delle donne e dei bambini, costituiscono un bacino che di per sé favorisce il dialogo interculturale. L'UE ha il ruolo di stimolare la comunicazione,

il coordinamento e i sinergismi tra le reti di società civile e aumentare la consapevolezza del profilo politico delle loro azioni.

Un altro elemento di interconnessione tra dialogo civile e dialogo interculturale è dato dal fatto che le organizzazioni a base specificamente comunitaria (*Community-Based Organisations* - CBO), quali attori di società civile, affrontano quotidianamente le sfide poste dalla «città inclusiva» e si preoccupano di trasferire i loro appelli a livello europeo così da favorire la trasformazione della stessa UE in una *polity* inclusiva.

La sinergia fra dialogo civile e dialogo interculturale viene rafforzata via via che questi due dialoghi, come sottolineato prima, condividono lo stesso paradigma e puntano agli stessi obiettivi di «città inclusiva»: dal diritto alla casa, all'educazione, alla salute, al lavoro, fino al diritto di ciascuno di godere di pari opportunità e di non essere discriminato. A livello internazionale la condivisione di valori e obiettivi si traduce in una visione comune di ordine internazionale fondato sulla centralità di tutti gli esseri umani e dei loro diritti, eguali e inalienabili.

3. I DIALOGHI ESTERNI UE

I più significativi dialoghi che l'UE sta concludendo con Paesi terzi (Cina e Iran sono gli esempi più importanti e noti) e con gruppi regionali (per esempio con il Gruppo di Rio e con i Paesi ACP) sono il «dialogo politico» e il «dialogo sui diritti umani». Questi due dialoghi sono diventati un «elemento essenziale» di tutti gli accordi di partenariato, commerciali, di cooperazione, di associazione e stabilizzazione conclusi dall'UE.

3.1. *Il dialogo politico*

Dialogo politico è un'espressione sempre più diffusa nel linguaggio comunitario e, più in generale, in quello diplomatico. È oggetto di impegno «pattizio», segnato cioè da formali Trattati internazionali dell'UE e dei suoi Stati membri con Paesi terzi e contribuisce in modo sempre più rilevante a definire l'identità della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. È divenuto un vero e proprio stile e metodo negoziale in un'era in cui il conflitto è una caratteristica sempre più marcatamente strutturale del sistema delle relazioni

internazionali e le minacce alla sicurezza sono planetarie, più diversificate e interconnesse, meno visibili e prevedibili, e hanno un impatto diretto sugli interessi europei.

Il dialogo politico è un processo che ha una certa continuità e regolarità e si caratterizza per i caratteri della inclusività, flessibilità e trasparenza con riferimento sia ai contenuti sia agli attori coinvolti. Passeremo in rassegna gli obiettivi, i meccanismi e gli attori del dialogo politico promosso dall'UE con due Paesi terzi, Cina e Iran, e con due gruppi regionali, il Gruppo ACP e il Gruppo di Rio²⁷, senza la pretesa di trattare il tema in maniera esauriente.

3.1.1. *Gli obiettivi*

Gli obiettivi del dialogo politico sono formalmente specificati negli accordi e nelle dichiarazioni politiche che l'UE sottoscrive con Paesi terzi e gruppi regionali. Gli obiettivi generali riguardano il potenziamento delle relazioni esistenti tra le parti, lo scambio di informazioni, la promozione della comprensione reciproca, la definizione delle priorità e di un'agenda condivisa, il potenziamento del sistema di consultazioni tra le parti all'interno delle istituzioni multilaterali. Obiettivi del dialogo sono anche quelli di contribuire alla pace e alla sicurezza, prevenire e risolvere i conflitti violenti, promuovere un ambiente politico stabile e democratico. Gli obiettivi specifici variano in base al Paese o al gruppo regionale coinvolto nel dialogo.

Il dialogo politico UE-Cina, formalmente istituito nel 1994, si è gradualmente sviluppato con riferimento a settori chiave quali quelli della non proliferazione, della sicurezza in Asia, del riscaldamento globale, della lotta contro l'immigrazione illegale e il traffico di esseri umani. Oggi risultano attivati 22 dialoghi settoriali che comprendono, tra gli altri, la politica di cooperazione regionale, i diritti di proprietà intellettuale, il commercio e gli investimenti, la politica industriale, la protezione dell'ambiente e i cambiamenti climatici, il lavoro e gli affari sociali, lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali, l'energia e i trasporti, la finanza, la società dell'informazione, il razzismo e la xenofobia, le migrazioni e l'asilo²⁸.

Il dialogo politico UE-Iran, promosso all'interno di un *comprehensive dialogue* su un'ampia serie di questioni nei settori dell'economia, della politica e della sicurezza, è stato istituito nel 1998. Esso investe questioni globali (terrorismo, diritti umani, proliferazione nucleare), regionali (Iraq, Golfo, Asia centrale, processo di

pace in Medio Oriente) e aree di cooperazione settoriale (droghe, rifugiati, energia, commercio e investimenti). Con riferimento a queste ultime, sono stati costituiti due Gruppi di lavoro ad alto livello rispettivamente sull'energia e i trasporti nel 1999 e sul commercio e gli investimenti nel 2000. Nel dicembre 2002 sono stati avviati a Bruxelles i negoziati per un Accordo di cooperazione e commercio CE-Iran (TCA), nell'ambito del più ampio negoziato sull'Accordo per il dialogo politico (PDA). A partire dal giugno 2003 i negoziati si trovano in una fase di stallo a causa della nota controversia internazionale sulla questione del nucleare iraniano.

Il dialogo politico con il Gruppo ACP è previsto dall'art. 8 dell'Accordo di Cotonou, il quale indica tra gli obiettivi quello di sviluppare strategie di cooperazione e politiche globali e settoriali in settori quali ambiente, genere, migrazioni, beni culturali²⁹. L'agenda del dialogo politico contiene anche il riferimento a questioni specifiche quali il commercio di armi, le spese militari, il contrasto al traffico di droga e al crimine organizzato, la lotta contro la discriminazione etnica, religiosa o razziale. Essa include anche un monitoraggio periodico sui progressi compiuti nel settore dei diritti umani, dei principi democratici, dello stato di diritto e della *good governance*³⁰.

Nella Dichiarazione politica di Madrid del 2002 adottata in occasione del Vertice UE-America Latina e Caraibi, sono indicati gli obiettivi specifici del relativo dialogo: potenziare il sistema multilaterale sulla base dei fini e dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale; rafforzare le istituzioni democratiche e lo stato di diritto e proteggere i diritti umani; sostenere il funzionamento della Corte penale internazionale; combattere il terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni nel pieno rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale, inclusi il diritto dei diritti umani e il diritto umanitario; potenziare la cooperazione per combattere il flagello della droga e dei criminali collegati, la corruzione e la criminalità organizzata; sradicare il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia, e l'intolleranza, e in questo quadro lavorare insieme nell'implementazione degli impegni della Dichiarazione e del Piano d'azione di Durban adottati dalla Conferenza mondiale del 2001; promuovere l'eguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne e proteggere il benessere di ogni bambino; rafforzare il dialogo politico bi-regionale nei fora internazionali e le consultazioni nel sistema delle Nazioni Unite e nelle Conferenze delle Nazioni Unite sulle principali questioni dell'agenda internazionale.

Da questa seppur sommaria presentazione degli obiettivi del dialogo politico, emerge l'alto livello di coerenza tra essi e gli obiettivi della PESC enunciati nel TUE. Sia gli obiettivi generali che quelli settoriali del dialogo sono perseguiti all'interno di una più ampia e unitaria strategia UE per la sicurezza umana. Emerge in tutta la sua portata il carattere multidimensionale – economico, sociale, ambientale, umanitario, oltre che politico-militare – del dialogo politico.

3.1.2. *Meccanismi e modalità*

Appropriati meccanismi servono ad assicurare un regolare e comprensivo flusso di informazioni tra tutti i soggetti coinvolti nel dialogo politico e di facilitare la presa di decisioni congiunte nello spirito del partenariato.

Gli attori conducono il dialogo politico attraverso contatti, scambi di informazioni, consultazioni, incontri tra le varie istituzioni, nonché facendo pieno uso dei canali diplomatici. Il dialogo politico è sia formale sia informale a seconda dei casi ed è condotto all'interno e all'esterno del quadro istituzionale, a livello regionale, sub-regionale o nazionale. I rappresentanti delle organizzazioni di società civile non sempre sono associati al dialogo formale mentre sono gli attori principali che animano il dialogo informale attraverso l'organizzazione di forum, la preparazione di rapporti, le campagne internazionali, come per esempio quelle contro la pena di morte, contro la tortura, per la libertà di espressione, per la liberazione di «prigionieri di coscienza» ecc.

Il dialogo UE-Cina è strutturato sulla base di incontri regolari ai diversi livelli: Ministri degli esteri della Troika UE, Direttori politici, Capi missione, Direttori regionali, alti funzionari. I summit annuali UE-Cina a livello di Capi di Governo, iniziati nell'aprile del 1998 a Londra, hanno contribuito in maniera significativa a elevare il profilo politico del dialogo stabilendo una visione strategica intesa a favorirne un rapido sviluppo.

Il dialogo UE-Iran che, come prima accennato, è oggi interrotto, prevedeva incontri semestrali della Troika nonché Gruppi di lavoro tecnici e riunioni di esperti su aree di interesse comune³¹. L'UE non ha ancora stipulato accordi contrattuali e di cooperazione finanziaria con l'Iran e questo ha reso più difficile lo sviluppo del dialogo.

I meccanismi del dialogo politico sono puntualmente indicati nella Dichiarazione congiunta tra l'Unione Europea e il Mercosur³²: incontri regolari dei Capi di Stato dei Paesi del Mercosur e delle più

alte autorità dell'Unione Europea, dei Ministri degli affari esteri del Mercosur e degli Stati membri dell'UE, di altri Ministri responsabili di questioni di reciproco interesse, di alti funzionari di entrambe le parti.

Nel partenariato ACP-UE, i meccanismi e le modalità del dialogo politico sono allo stesso tempo più strutturati e complessi. Esistono i rapporti tra l'UE e i suoi Stati membri, da un lato, e i singoli Paesi ACP dall'altro, le istituzioni congiunte costituite in virtù dell'Accordo di Cotonou (Consiglio dei Ministri, Comitato degli Ambasciatori e Assemblea parlamentare) e, naturalmente, numerosi gruppi di lavoro e incontri di esperti. Esistono i meccanismi ACP-UE per i negoziati degli Accordi di partenariato economico (EPA), la Struttura idrica ACP-UE che costituisce un utile dispositivo complementare all'Iniziativa idrica UE³³, ecc.

L'Assemblea parlamentare ACP-UE dedica particolare attenzione allo sviluppo del dialogo politico. Essa ha proposto l'istituzione di vari meccanismi, tra i quali si segnalano³⁴: un meccanismo di «allarme precoce ACP», così come descritto nei «Principi quadro e generali per il dialogo politico all'interno degli ACP»³⁵, per poter individuare, fin dal suo sorgere, ogni crisi nuova o riemergente cercando di arrivare a una soluzione attraverso il dialogo politico; un «Peer Group» con sede a Bruxelles come peraltro già previsto dalle linee guida del dialogo politico intra-ACP; un sistema di comunicazioni in base al quale il Consiglio dei Ministri ACP-UE riferisce periodicamente all'Assemblea parlamentare; misure atte a garantire la partecipazione delle donne sia in seno agli ACP sia nell'UE in tutte le forme e a ogni livello di dibattito politico e una procedura di consultazione; udienze regolari all'interno dei parlamenti nazionali sulla natura del dialogo politico in atto; aggiornamenti sistematici in relazione al dialogo politico (contenuti, procedure, organizzazione, risultati ecc.) quale voce da inserire regolarmente all'ordine del giorno dell'Assemblea parlamentare ACP-UE.

In relazione alla consultazione e ai meccanismi partecipativi previsti dall'art. 96 (Procedura consultiva e misure appropriate in materia di diritti umani, principi democratici e stato di diritto) e dall'art. 97 (Procedura consultiva e misure appropriate in rapporto alla corruzione) dell'Accordo di Cotonou, l'Assemblea parlamentare sottolinea quanto sia importante coinvolgere gli attori non statali per poter fornire un supporto efficace al dialogo politico a ogni livello.

I meccanismi del dialogo politico hanno assunto, con riferimen-

to agli attori coinvolti, una duplice dimensione com'è proprio del principio di sussidiarietà. Essi operano sia lungo l'asse verticale che coinvolge le istituzioni a diversi livelli di *governance*, da quello locale a quello sovranazionale, sia lungo l'asse orizzontale, nel senso che grazie all'operato degli attori transnazionali della società civile, il dialogo attraversa le frontiere nazionali, regionali e continentali per allargarsi fino ad abbracciare l'intero spazio mondiale. Va altresì rilevato che i meccanismi del dialogo sono andati moltiplicandosi e diversificandosi a seguito dell'allargamento dell'agenda del dialogo politico a questioni internazionali quali il mantenimento della pace e della sicurezza, la protezione dei diritti umani, la garanzia della cooperazione economica e commerciale, gli Obiettivi di sviluppo del Millennio ecc.

Insomma, la diffusione del dialogo politico nelle relazioni dell'UE con i Paesi terzi e i gruppi regionali ha stimolato la formazione di una domanda sempre più forte e legittima di percorsi di consultazione e partecipazione, facendo emergere il tema, di straordinario interesse, della democratizzazione del dialogo politico.

3.1.3. *Gli attori*

Gli attori principali del dialogo politico sono gli Stati (istituzioni locali, regionali e nazionali), le istituzioni europee, le istituzioni congiunte se previste dall'Accordo di partenariato, gli attori non statali che includono il settore privato (partner economici e sociali, comprese le organizzazioni sindacali) e le organizzazioni della società civile.

I *leaders summits* sono diventati una prassi consolidata del dialogo. Per esempio, nel corso del IX Summit UE-Cina, svoltosi a Helsinki il 9 settembre 2006, l'UE era rappresentata dal Presidente del Consiglio europeo (il Primo ministro della Finlandia) e dal Presidente della Commissione europea, e la Repubblica Popolare Cinese dal suo Premier. Al 4° Summit UE-America Latina/Caraibi, a Vienna il 12 maggio 2006, erano presenti Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea, dell'America Latina e dei Caraibi. I vertici, com'è noto, si concludono con l'adozione di una Dichiarazione comune nella quale si definiscono principi, orientamenti generali e linee di sviluppo del dialogo.

Nell'UE, la Presidenza di turno e il Consiglio svolgono un ruolo guida. La Commissione europea è pienamente associata al dialogo politico. Ad essa spetta infatti il compito di promuovere il dialogo

attraverso il finanziamento di progetti specifici. Le delegazioni della Commissione europea nei Paesi terzi costituiscono altrettanti centri di comunicazione tra le parti. Il Consiglio europeo, nella sua azione politica esterna, è costantemente coinvolto nel dialogo, come per esempio nelle relazioni con l'Iraq³⁶, l'Unione Africana³⁷, le Nazioni Unite³⁸ e nella lotta contro il terrorismo³⁹. Anche le istituzioni parlamentari svolgono un ruolo attivo. Il Parlamento europeo ha approvato una serie di risoluzioni sul dialogo politico⁴⁰. Come già ricordato, il forum principale per il dialogo politico tra il Parlamento europeo e i Paesi africani, caraibici e del Pacifico è l'Assemblea parlamentare congiunta UE-ACP⁴¹. Nel dialogo con la Cina, significativa è la stretta cooperazione che il Parlamento europeo ha via via sviluppato con il Congresso nazionale del popolo cinese.

La società civile dal canto suo fornisce un supporto diretto e uno stimolo costante al dialogo politico dell'UE.

Nel dialogo UE-Cina, le parti sono impegnate a promuovere l'istituzione di collegamenti diretti tra i gruppi della società civile in tutti gli ambiti, inserendoli in dialoghi settoriali. L'evidenza empirica di cui disponiamo dimostra che negli anni si sono rafforzate le relazioni ufficiali tra organizzazioni non-governative⁴².

Negli «Accordi per la cooperazione e il dialogo politico» siglati a Roma nel dicembre 2003 dall'UE rispettivamente con i Paesi dell'America Latina⁴³ e con la Comunità Andina⁴⁴, si riconosce il ruolo e il contributo potenziale che la società civile può dare al processo di cooperazione e si sottolinea la necessità di promuovere un dialogo efficace con la società civile. L'art. 43, relativo alla partecipazione della società civile nel processo di cooperazione, stabilisce che essa va consultata nel processo di elaborazione delle politiche nazionali in base ai principi democratici; va tenuta informata e deve partecipare alle consultazioni sulle strategie per lo sviluppo e la cooperazione e sulle politiche di settore; va sostenuta con adeguate risorse finanziarie in particolare per lo sviluppo di capacità proprie in aree di criticità.

Negli ultimi anni, il coinvolgimento della società civile in accordi di partenariato o in relazioni sub-regionali (per esempio UE-Comunità Andina, UE-Mercosur, UE-America centrale) è stato ampio. I rappresentanti di numerosi *networks* e di organizzazioni sociali, movimenti, ONG e sindacati dell'UE e dell'America Latina e dei Caraibi hanno discusso delle relazioni UE-ALC nel corso del III Forum della società civile Euro-Latinoamericana e Caraibica,

tenutosi a Vienna dal 30 marzo al 1° aprile 2006⁴⁵.

L'Accordo di Cotonou stabilisce chiaramente l'obbligo di consultazione della società civile in materia di politiche, strategie e priorità di cooperazione, costituendo un quadro di riferimento per il coinvolgimento di attori non statali nello sviluppo e nella realizzazione di strategie e programmi UE⁴⁶.

Tra gli obiettivi dell'Accordo figura «la costruzione di una società civile attiva e organizzata» (art. 1). I principi includono appunto quello della partecipazione, specificando che il partenariato è aperto a vari tipi di attori «compresi il settore privato e le organizzazioni della società civile» (art. 2). È inoltre previsto che gli attori non statali «siano informati e coinvolti nella consultazione sulle politiche e strategie di cooperazione [...], e sul dialogo politico», «siano dotati di risorse finanziarie [...]», «siano coinvolti nella realizzazione dei progetti e dei programmi di cooperazione [...]», «venga loro fornito un supporto allo sviluppo di capacità proprie in aree di criticità per poter rafforzare le capacità di questi attori e per poter costituire meccanismi consultivi» (art. 4). L'Accordo prevede anche il sostegno allo sviluppo delle organizzazioni della società civile, riconoscendo che «il contributo della società civile allo sviluppo può essere potenziato rafforzando le organizzazioni sul territorio e le organizzazioni non-governative in tutti gli ambiti della cooperazione. A questo fine sarà necessario che l'istituzione e lo sviluppo di queste organizzazioni sia incoraggiato e sostenuto, per far sì che queste organizzazioni siano effettivamente coinvolte nella progettazione, realizzazione e valutazione delle strategie e programmi per lo sviluppo» (art. 7).

Il capitolo dell'Accordo specificamente dedicato al dialogo politico prevede che i «rappresentanti delle organizzazioni della società civile siano coinvolti in questo dialogo» (art. 8, par. 7). La consultazione è espressamente prevista negli artt. 15 e 17 dell'Accordo che stabiliscono rispettivamente che «il Consiglio dei Ministri porterà avanti un dialogo continuo con i rappresentanti dei partner sociali ed economici e con gli altri attori della società civile nei Paesi ACP e nell'UE. A questo scopo, si potranno tenere consultazioni a margine degli incontri» e «l'Assemblea parlamentare manterrà contatti regolari tra i rappresentanti dei partner sociali ACP-UE e gli altri attori della società civile al fine di ascoltare le loro opinioni circa il raggiungimento degli obiettivi di questo Accordo».

In virtù di queste disposizioni, i rappresentanti della società civile – quattro dell'UE e quattro dei Paesi ACP –, assistono regolar-

mente ai lavori dell'Assemblea parlamentare e del Consiglio dei Ministri.

La Commissione europea, dal canto suo, ha approvato nel 2002 una Comunicazione sulla partecipazione della società civile nell'ambito delle politiche di sviluppo UE⁴⁷ e nel 2004 le Linee guida sui principi relativi alla partecipazione degli attori non statali⁴⁸.

Le ONG, a prescindere dalla loro partecipazione ai meccanismi ufficiali di consultazione, hanno dato vita a *fora* indipendenti con l'obiettivo di garantire una larga partecipazione da parte delle molte espressioni organizzate della società civile. Nel 1997, si è svolta la prima Conferenza ACP-ONG a Entebbe in Uganda, organizzata dal Forum della società civile ACP⁴⁹. Il Forum è una rete che si occupa di tematiche legate alla cooperazione ACP-UE nonché di definire un quadro democratico e trasparente per l'Accordo di partenariato ACP-UE.

Nel 2004, grazie a un'iniziativa del Forum della società civile ACP, il Centro europeo per la gestione delle politiche di sviluppo (ECDPM), il Forum europeo per la cooperazione internazionale (EUFORIC), lo European Solidarity Towards Equal Participation of People (EUROSTEP) e l'Organizzazione interecclesiale per la cooperazione e lo sviluppo (ICCO) costituirono il progetto di rete informatica della società civile ACP-UE⁵⁰. Tra gli obiettivi, quelli di allargare e potenziare l'uso appropriato delle tecnologie informatiche e della comunicazione da parte degli attori della società civile nei Paesi ACP e in Europa, di trasformare le disposizioni dell'Accordo di Cotonou in azioni e politiche concrete, di garantire un processo di consultazione sistematico tra la società civile e l'UE, attraverso canali di dialogo efficaci, di rafforzare la società civile locale nella sua capacità di accesso alle informazioni, di fornire consulenze, di analizzare i conflitti e stabilire alleanze. Nei primi tre anni, il progetto si è incentrato sulla condivisione delle conoscenze e la costruzione di un partenariato sui temi dell'Accordo di Cotonou, tra i quali la programmazione, gli accordi commerciali internazionali, la riduzione della povertà, i conflitti, i rapporti parlamentari ACP-UE e lo sviluppo sostenibile.

Le organizzazioni della società civile che operano nel sud si trovano non solo a realizzare i progetti finanziati dai donatori ufficiali e dalle ONG, ma anche a controllare, da una posizione privilegiata, l'efficacia degli interventi di cooperazione per lo sviluppo e a svolgere un ruolo sempre più importante per il dialogo e la pro-

mozione della cittadinanza: «Il *valore aggiunto* che tale partecipazione può offrire si basa non solo sulla conoscenza e l'esperienza maturate dalla società civile ma anche sulla capacità di colmare un divario fondamentale tra gli obiettivi strategici e la loro pratica realizzazione»⁵¹.

Tutti gli accordi e le normative UE che si applicano nell'ambito della cooperazione con Paesi in via di sviluppo dovrebbero integrarsi appieno con il principio della partecipazione della società civile all'elaborazione e attuazione delle politiche.

3.2. *I dialoghi sui diritti umani*

Congiuntamente ai temi della democratizzazione, dello stato di diritto e della *good governance*, i diritti umani costituiscono il «nucleo duro» del processo di dialogo politico attualmente in corso.

Il dialogo sui diritti umani «offre un forum per uno scambio di idee non conflittuale e un'opportunità fondamentale per rafforzare la cultura dei diritti umani anche attraverso il trasferimento di esperienze nel processo di ratifica e di attuazione degli strumenti internazionali in materia di diritti umani»⁵². Il dialogo sui diritti umani costituisce lo strumento principale dell'UE per promuovere il miglioramento della situazione dei diritti umani nei Paesi terzi. Il dialogo è un canale di comunicazione che permette all'UE di esprimere la propria preoccupazione nel caso di abusi e di ottenere informazioni che possono rivelarsi utili per prevenire nuove gravi violazioni. Attraverso il dialogo, le istituzioni di governo dei Paesi terzi vengono a conoscenza degli standards internazionali in materia di diritti umani e delle *best practices* all'interno dell'UE, arrivando anche a definire progetti concreti di cooperazione. Il dialogo sui diritti umani viene integrato con seminari sui diritti umani dove interagiscono esperti del mondo accademico, ONG e altri rappresentanti provenienti dall'UE e da Paesi terzi.

Questo dialogo viene definito caso per caso e prevede la firma, la ratifica e l'attuazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani, la cooperazione con le procedure e i meccanismi internazionali per la difesa dei diritti umani, la lotta contro la pena di morte, la tortura e tutte le forme di discriminazione, la promozione dei diritti dei minori e delle donne, la libertà di espressione e il ruolo della società civile, nonché la cooperazione internazionale nell'ambito della giustizia, dei processi di democratizzazione e *good gover-*

nance e della prevenzione dei conflitti. Il dialogo sui diritti umani prevede inoltre un lavoro di preparazione e *follow-up*, in sede ONU, del Consiglio dei Diritti Umani, della Terza Commissione dell'Assemblea generale e delle conferenze mondiali⁵³. Al fine di promuovere un dialogo informato, l'UE ha di recente istituito un sistema regolare di scambio di informazioni riservate in materia di diritti umani e tortura affidato ai Capi missione nei Paesi terzi.

Il Gruppo di lavoro del Consiglio UE sui diritti umani (COHOM), sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 giugno 2001, ha adottato le Linee guida dell'UE sui dialoghi sui diritti umani. Il dialogo sui diritti umani è considerato uno strumento della politica estera dell'UE e parte essenziale della strategia UE volta a promuovere lo sviluppo umano, la pace, la sicurezza e la stabilità. Le Linee guida mirano a promuovere un approccio UE più coerente nelle relazioni esterne e a stabilire le condizioni in cui il dialogo va adottato con efficacia. Gli obiettivi del dialogo sui diritti umani indicati nelle Linee guida sono quelli di discutere questioni di interesse reciproco, promuovendo la cooperazione sui diritti umani in seno ai fora multilaterali a partire dalle Nazioni Unite, e di favorire un progresso nella situazione dei diritti umani nei Paesi terzi.

La decisione di dare inizio a un dialogo sui diritti umani spetta al Consiglio dell'UE, il quale si attiva sulla base di una valutazione della situazione dei diritti umani del Paese in questione messa a punto dal COHOM tenuto conto di alcuni indicatori quali gli sviluppi relativi alla situazione dei diritti umani, la misura in cui i governi sono disposti a migliorare la situazione, il coinvolgimento da parte dei governi in materia di rispetto del Diritto internazionale dei diritti umani, la disponibilità da parte degli stessi a cooperare con gli organismi e le procedure per i diritti umani dell'ONU, il loro atteggiamento nei confronti delle organizzazioni della società civile. La valutazione prende in considerazione anche le relazioni presentate dai Capi missione, dagli organismi dell'ONU, da altri organismi regionali o internazionali, dal Parlamento europeo e dalle organizzazioni non-governative. Il COHOM si occupa anche delle fasi successive del dialogo.

In analogia con il dialogo politico, anche il dialogo sui diritti umani istituzionalizzato si basa su accordi o trattati bilaterali o regionali⁵⁴. Tra i più significativi si segnalano: l'Accordo di Cotonou ACP-UE (il dialogo più strutturato); l'Accordo per la cooperazione, il partenariato, lo sviluppo e il commercio con Paesi terzi⁵⁵; il Partenaria-

to Euromediterraneo (Paesi mediterranei)⁵⁶; gli Accordi di associazione e stabilizzazione⁵⁷; le relazioni bilaterali nell'ambito degli accordi di associazione e cooperazione; le relazioni con i Paesi candidati e le organizzazioni regionali (ASEAN, ASEM, Mercosur, Comunità Andina ecc.)⁵⁸.

Il contenuto dell'art. 9 (Elementi essenziali ed elemento fondamentale) dell'Accordo di Cotonou ACP-UE rileva in maniera significativa per la nostra analisi:

1. La cooperazione è orientata verso uno sviluppo sostenibile incentrato sull'essere umano, che ne è il protagonista e beneficiario principale; un siffatto sviluppo presuppone il rispetto e la promozione di tutti i diritti umani. Il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compreso il rispetto dei diritti sociali fondamentali, la democrazia fondata sullo stato di diritto e un sistema di governo trasparente e responsabile sono parte integrante di uno sviluppo sostenibile. 2. Le parti fanno riferimento ai loro obblighi e impegni internazionali relativi ai diritti umani. Esse reiterano il loro profondo attaccamento alla dignità umana e ai diritti umani, che sono aspirazioni legittime degli individui e dei popoli. I diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti. Le parti s'impegnano a promuovere e proteggere tutte le libertà e i diritti umani fondamentali, sia civili che politici, economici, sociali o culturali. In questo contesto le parti riaffermano l'uguaglianza tra uomini e donne. [...] Il rispetto dei diritti umani, i principi della democrazia e lo stato di diritto, sui quali si fonda il partenariato ACP-UE, ispirano le politiche interne e internazionali delle parti e costituiscono gli elementi essenziali del presente accordo⁵⁹. [...].

Esiste un altro tipo di dialogo nel contesto delle relazioni speciali con Paesi terzi quali gli USA, il Canada, l'Australia, il Giappone e la Nuova Zelanda e con i Paesi associati. La realizzazione di questi dialoghi avviene nel corso di incontri che si svolgono con cadenza semestrale e vedono la partecipazione di esperti e rappresentanti della società civile e delle istituzioni dell'UE. Si svolgono anche prima delle sessioni del Consiglio dei diritti umani e dell'Assemblea generale dell'ONU. Gli obiettivi sono la discussione di temi di interesse comune e l'individuazione di aree per la cooperazione in seno alle organizzazioni multilaterali.

Il dialogo sui diritti umani più regolare e istituzionalizzato con un Paese terzo è quello tra UE e Cina. La UE è infatti fortemente impegnata a contribuire alla promozione dei diritti umani in Cina, in modo attivo e costruttivo. I diritti umani vengono discussi sia nel-

l'ambito del più ampio dialogo politico sia come elemento specifico del dialogo sui diritti umani, istituito nel 1996⁶⁰. Il dialogo, che ha luogo con cadenza semestrale sotto la Presidenza UE, permette di affrontare tutti i temi di interesse per la materia, come la pena di morte, i diritti delle minoranze, le libertà civili e politiche, i casi individuali ecc. Il dialogo ha portato al conseguimento di importanti risultati concreti: visite in Cina da parte dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, la firma del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la ratifica del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la liberazione di prigionieri, l'avvio di progetti di cooperazione con la Commissione europea.

Un altro dialogo importante è quello avviato con l'Iran nel 2002 con l'obiettivo di migliorare la situazione dei diritti umani in quello Stato. La cooperazione prevedeva, tra le altre cose, formazione, ricerca e scambio di informazioni tra il Parlamento, il sistema giudiziario, le università, le ONG e le istituzioni nazionali per i diritti umani⁶¹. L'agenda per il dialogo sui diritti umani in Iran includeva temi quali la discriminazione e la tortura, il processo equo, la libertà di espressione e il diritto allo sviluppo, l'amministrazione e la giustizia. Dal 2005 anche questo specifico dialogo è stato interrotto per le note questioni legate allo sviluppo del nucleare in Iran.

4. CONCLUSIONI

Nel complesso sistema dei dialoghi UE – dialoghi interni e dialoghi esterni, dialogo civile, dialogo sociale, dialogo politico, dialogo sui diritti umani –, quale posizione assume lo specifico dialogo interculturale? Deve porsi come dialogo settoriale al pari di molti altri o dovrebbe forse essere ricompreso nello specifico dialogo sui diritti umani, o addirittura essere trasversale rispetto ai dialoghi già in atto? In altre parole, deve verificarsi un «mainstreaming interculturale»? Si è già sottolineato che il dialogo interculturale non è (ancora) formalmente entrato nell'agenda dei dialoghi UE. La mia opinione è che il dialogo interculturale può e deve essere incluso nel dialogo sui diritti umani e nel più ampio dialogo politico come «questione emergente». In questo modo sarà possibile sviluppare la interculturalità attraverso i canali di comunicazione, consultazione e partecipazione già attivi e in fase di consolidamento nella prassi attuale dei «dialoghi».

Seguendo una prassi ormai consolidata in seno alle Nazioni Unite, la tendenza è ad allargare l'agenda del dialogo allo scopo di renderlo funzionale al soddisfacimento delle esigenze delle varie comunità umane, assunte come prioritarie rispetto agli Stati. A mio avviso, c'è un «valore aggiunto» non trascurabile che rafforza la posizione dell'UE nel dialogo politico e questo è il modello sopranazionale europeo di integrazione. Il livello di sviluppo politico-istituzionale del processo di integrazione europea, a tutt'oggi il più avanzato per non dire unico nel suo genere, ha fatto dell'UE un modello esemplare per i processi di integrazione regionale avviati in Africa, America Latina e Asia. È appena il caso di sottolineare che la migliore dimostrazione della sua forza attrattiva è certamente il processo di allargamento.

È difficile oggi immaginare quali saranno gli esiti dei dialoghi dell'UE in termini di più democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani, in breve in termini di paci interne e pace mondiale, sia nei sistemi politici nazionali sia nel sistema delle relazioni internazionali. Anche nel 1975, quando ebbe inizio il «processo di Helsinki» tra Est e Ovest era difficile prevedere quale sarebbe stato il risultato finale. Nel 1989 ci rendemmo tutti conto che quel dialogo, durato ben 14 anni, aveva avuto degli esiti straordinari in termini di trasformazione strutturale dell'ordine mondiale: fine dell'era bipolare e della contrapposizione dei blocchi, caduta dell'impero sovietico, avvio di estesi processi di democratizzazione, ingresso nella NATO e nell'UE di molti Paesi che appartenevano al blocco comunista.

È evidente che il successo dei dialoghi dipende innanzitutto da una maggiore apertura ai diritti umani, ai principi democratici e alle istituzioni della società civile da parte dei Paesi terzi. È tuttavia necessario sottolineare che talvolta questi ultimi sembrano più interessati alla cooperazione economica che all'applicazione di norme internazionali sui diritti umani o di strategie di sicurezza collettiva, o di riforma dei propri sistemi politici nazionali. La loro adesione ai principi di democrazia e rispetto dei diritti umani a volte è più formale che sostanziale, ed è motivata dal fatto che l'UE li considera un elemento essenziale degli accordi di partenariato.

Occorre prendere atto con realismo di questo stato di cose, in cui può di nuovo tornare utile il meccanismo dello *spill-over* teorizzato dai funzionalisti allo scopo di favorire il debordamento da una cooperazione tecnica e non conflittuale a una più squisitamente politica. Si parte dagli interessi economici per coinvolgere gradualmente

altri interessi. Ma dipende anche dalla capacità dell'UE di sviluppare un insieme condiviso di obiettivi, priorità e strategie di politica estera. L'UE continua a soffrire del divario esistente tra il proprio «potere normativo di attrazione e il suo debole potere empirico di agire», tra la posizione che essa assume in risposta alle crisi internazionali e la sua capacità istituzionale di gestire le problematiche in modo adeguato⁶². Ginsberg si unisce a molti altri studiosi nell'affermare che l'UE «è piuttosto una superpotenza economica e un attore politico internazionale parzialmente sviluppato: più di un nano e meno di una superpotenza»⁶³.

In questo saggio abbiamo visto che gli attori in dialogo rispecchiano una realtà delle relazioni internazionali contemporanee che non è più riconducibile esclusivamente alla comunità degli Stati, ma va caratterizzandosi per la presenza di una pluralità di soggetti estremamente diversificati quanto a struttura costitutiva e a scopi d'azione. La conseguenza è una complessificazione dei processi interattivi internazionali con diretta incidenza sulla funzionalità e sulla stessa struttura dell'intero sistema. L'UE si trova così a interagire con soggetti statali e interstatali, quali gli Stati e le organizzazioni intergovernative, non-statali-transnazionali, quali le organizzazioni non-governative e le multinazionali economiche, i popoli e gli individui, sub-nazionali quali gli enti di governo locale e regionale. È evidente che tutti questi attori hanno capacità di rendimento e di adattamento ai processi di trasformazione in atto su scala planetaria che sono fortemente diversificate e disomogenee. Paradossalmente, ma non tanto, la capacità degli Stati è quella più intaccata e si trova nella situazione di maggiore sofferenza. Diversa è anche la propensione a coesistere con attori di altra specie costitutiva. Si pensi alle difficoltà della superpotenza di cooperare con le organizzazioni internazionali multilaterali, in particolare con le Nazioni Unite, o alle restrizioni che Paesi come la Russia o della sponda sud del Mediterraneo pongono al libero funzionamento delle organizzazioni e dei movimenti locali e internazionali della società civile. Dunque l'UE è sfidata a promuovere il dialogo in un contesto decifrabile in base a un *multi-stakeholder approach*, all'interno del quale si rafforzano i networks misti in funzione di *governance* pubblica/privata, i cosiddetti *global public policy networks*, e le aggregazioni di Paesi cosiddetti *like-minded*.

Si appalesa obiettiva l'esigenza di creare collegamenti e sinergismi tra i vari «dialoghi», quindi una migliore divisione del lavoro fra

gli attori coinvolti – governi, organizzazioni intergovernative e istituzioni sopranazionali – potrebbe contribuire a migliorare la «*governance* dei dialoghi». Ancora una volta, il principio di sussidiarietà potrebbe funzionare come principio guida del «processo decisionale dei dialoghi» e per l’attuazione delle «politiche dei dialoghi».

Il modello di riferimento potrebbe essere quello stesso dell’UE: alle riunioni dei Capi di Stato e di Governo (Summit) il compito di esprimere gli orientamenti generali e le priorità dei dialoghi, alle organizzazioni intergovernative e alle istituzioni sopranazionali il compito di elaborare i programmi sulla base degli orientamenti e delle priorità indicati dai Summit, con un’attiva partecipazione delle istituzioni parlamentari nazionali e sopranazionali, ai governi nazionali e alla Commissione europea il compito di dare attuazione ai programmi e di realizzare le politiche.

Seguendo l’approccio della sussidiarietà, è del tutto evidente che alle organizzazioni della società civile e agli enti di governo locale e regionale dovrebbero essere garantiti più trasparenti ed efficaci canali di partecipazione.

Un aspetto positivo dei dialoghi consiste nel fatto che essi sfidano la tradizionale «diplomazia segreta» e introducono nuovi principi quali l’apertura, la trasparenza e il consenso generale nell’ambito dei negoziati globali. A questo proposito è interessante distinguere gli interessi «ufficiali» dei dialoghi da quelli «nascosti». I primi sono enunciati negli accordi di associazione, cooperazione, partenariato che abbiamo più volte richiamato, nelle Dichiarazioni finali dei vertici bilaterali o multilaterali, nei documenti delle istituzioni europee. Essi definiscono in via formale e trasparente le relazioni tra l’UE e i suoi partner e alimentano la «retorica» dei dialoghi. Gli interessi «nascosti» invece sono quelli che servono a rafforzare, nelle diverse fasi di un negoziato, il potere negoziale di ciascun attore. Spesso riguardano questioni che vanno al di là della materia specifica oggetto del negoziato. Per esempio, possono riguardare il sostegno a un progetto di risoluzione in Assemblea generale o nel Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, la liberazione di prigionieri di coscienza, il consolidamento della posizione politica di un governo all’interno di un accordo regionale, l’apertura di nuovi canali di finanziamento per lo sviluppo, e così via. Tuttavia, come prima sottolineato, diventa sempre più difficile mantenere «nascosti» gli interessi in gioco. La trasparenza è ormai, esplicitamente, acquisita tra i parametri di *good governance*.

Un altro dato che emerge in tutta la sua portata strategica è che il paradigma di riferimento degli attori che partecipano ai dialoghi europei è lo stesso, quello dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Quanto meno in via ufficiale, nessuno osa più mettere in discussione il dato storico dell'avvenuta positivizzazione dei diritti fondamentali delle persone e dei popoli all'interno di norme giuridiche internazionali⁶⁴. I dialoghi, più o meno direttamente, contribuiscono all'effettività del Diritto internazionale dei diritti umani. Il dialogo politico UE è stato cruciale per l'elaborazione e l'entrata in vigore del Trattato che istituisce la Corte penale internazionale (Statuto di Roma) e del Trattato per la messa al bando delle mine antipersona (Convenzione di Ottawa), nonché per l'abolizione della pena di morte in molti Paesi. L'UE ha notevolmente influenzato le politiche interne ed estere dei Paesi terzi che volevano firmare accordi di associazione con l'UE, chiedendo loro di ottemperare a una serie di condizioni fondamentali, politiche e giuridiche, come per esempio il rispetto dei diritti delle minoranze e dello stato di diritto, l'abolizione della pena di morte, il rafforzamento delle istituzioni democratiche e delle organizzazioni della società civile⁶⁵. Ancora, l'UE attraverso la «clausola diritti umani» ha promosso il progresso democratico e il rispetto dei principi di Diritto internazionale e dei diritti umani in molti Paesi in via di sviluppo che chiedevano di far parte della Convenzione di Lomè.

La prospettiva di entrare nell'UE ha contribuito a consolidare la democrazia e lo stato di diritto nei Paesi dell'Europa centro-orientale. Nei negoziati multilaterali sui diritti umani, lo sviluppo umano e l'ambiente globale, l'UE ha svolto un incisivo ruolo politico influenzando le posizioni di altri Stati e gli esiti di diversi accordi internazionali.

Più difficile, allo stato attuale, è valutare quanto il dialogo con l'UE influisca sull'adesione della Cina alle convenzioni internazionali e sugli impegni da essa assunti nell'autocandidarsi al Consiglio dei diritti umani⁶⁶, e anche quanto il dialogo influisca nel tenere coesa una parte importante di società civile in Iran.

Il dialogo politico con gli USA è certamente quello che presenta, paradossalmente, maggiori elementi di criticità in ragione anche del fatto che il suo andamento influenza direttamente gli altri dialoghi dell'UE, in particolare quelli con l'Iran e con la Cina. Si consideri inoltre che i tradizionali legami del Regno Unito con gli USA costituiscono una variabile indipendente di considerevole forza

frenante per un più autonomo ruolo dell'UE.

Com'è noto, le posizioni di UE e USA divergono non soltanto su questioni economiche, commerciali e ambientali, ma anche e soprattutto su quelle relative a pace, sicurezza e giustizia internazionale. La posta in gioco, più o meno esplicita, è il modello di ordine mondiale⁶⁷. Il paradigma propugnato dall'UE è quello di un modello conforme ai principi e alle norme enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e nel Diritto internazionale, che assume la centralità dell'ONU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, aderisce al principio e alla pratica di un multilateralismo efficace, si fa carico di potenziare i sistemi sopranazionali di protezione dei diritti umani, a partire dalla Corte penale internazionale, riconosce l'importanza del ruolo della società civile per la qualificazione democratica del sistema delle relazioni internazionali⁶⁸. Insomma, è un modello di ordine mondiale coerente con l'approccio della *human security*, secondo il quale gli interessi delle persone e delle comunità umane vengono prima degli interessi degli Stati e dei sistemi di Stati⁶⁹.

Al contrario, il modello USA esplicitato nella *National Security Strategy* (NSS) del 2002 e in quella del 2006⁷⁰ è fondato su un «internazionalismo americano» a forte valenza unilateralista. In questo contesto non si esita ad affermare che «attraverso la nostra volontà di utilizzare la forza in nostra difesa e in difesa di altri, gli Stati Uniti dimostrano il proprio impegno a mantenere l'equilibrio di potere che favorisce la libertà». Inoltre, nella NSS si afferma che «gli Stati Uniti d'America combattono una guerra contro il terrorismo di portata globale [...] non esiteremo ad agire da soli, se necessario, per esercitare il nostro diritto all'auto-difesa agendo in modo preventivo contro i terroristi, per impedire loro di nuocere al nostro popolo e al nostro Paese. [...] riconosciamo che la nostra miglior difesa è un attacco ben condotto. [...] Per anticipare o prevenire tali atti ostili da parte dei nostri avversari gli Stati Uniti, se necessario, agiranno in modo *pre-emptively*».

Di fronte a questa visione westphaliana di sicurezza centrata sulle minacce agli interessi e ai valori nazionali e quindi su «il diritto di fare la guerra», l'UE è sfidata a trovare la strada per rilanciare il dialogo con gli USA senza mettere in discussione i principi fondamentali che informano la sua politica estera. La Dichiarazione del Vertice UE-USA di Vienna del 21 giugno 2006, è indubbiamente un interessante punto di partenza. In essa le due parti affermano di «voler

lavorare con le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali e regionali, la società civile, le organizzazioni non-governative e le persone impegnate a difendere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto». Con riferimento al problema della sicurezza e, in particolare, alla lotta contro il terrorismo, nella Dichiarazione si afferma: «Coerentemente con i nostri comuni valori, vigileremo affinché le misure adottate per combattere il terrorismo ottemperino pienamente ai nostri obblighi internazionali, incluso il diritto dei diritti umani, il diritto dei rifugiati e il Diritto internazionale umanitario. Attribuiamo grande importanza a un continuo e approfondito dialogo sulla comune battaglia contro il terrorismo e sui rispettivi obblighi giuridici nazionali e internazionali».

Insomma, a conclusione di questo saggio, possiamo dire che lo spazio del dialogo interculturale è uno spazio globale che comprende le relazioni con i Paesi del sud del mondo ma anche quelle con i Paesi del nord, con i Paesi ricchi e quelli poveri, con i Paesi non democratici e con quelli a democrazia avanzata. La coltivazione dello specifico dialogo interculturale, alla luce dell'esperienza degli altri dialoghi, non può non rientrare tra le priorità assolute dell'UE.

* Cattedra europea Jean Monnet «Sistema politico dell'Unione Europea», Responsabile del Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet, Università di Padova.

¹ A. Papisca, *Droits de la personne et démocratie. Les cultures à la source de l'universel*, in European Commission, *Intercultural Dialogue. Dialogue Interculturel*, Brussels, 2003, pp. 132-140.

² Weiler indica che un'Unione più coesa «è più facile da raggiungere se le differenze fra i componenti vengono eliminate, se essi cominciano ad assomigliarsi e aspirano a diventare un'unica entità», un «unico corpo politico». Vedi J.H.H. Weiler, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milano, BUR, 2003.

³ La Commissione europea ha organizzato a Bruxelles (Palais Charlemagne), in collaborazione con la European Community Studies Association (ECSA-World), quattro importanti conferenze internazionali sui seguenti argomenti: *Dialogo interculturale* (20-21 marzo 2002), *Pace, sicurezza e stabilità. Dialogo internazionale e ruolo dell'Unione Europea* (5-6 dicembre 2002); *Dialogo fra popoli e culture. Attori del dialogo* (24-25 marzo 2004); *L'Unione Europea e i nuovi ordini mondiali: percezioni e strategie* (30 novembre-1 dicembre 2004).

⁴ Per esempio, l'UE ha presentato alla 60a Assemblea generale delle Nazioni Unite una Risoluzione sull'intolleranza religiosa con particolare attenzione al dialogo fra civiltà. La Risoluzione consensualmente adottata riconosce l'importanza della promozione del dialogo quale mezzo costruttivo per aumentare la reciproca conoscenza e comprensione. Vedi in questo volume S. Valenti, *L'integrazione del dialogo interculturale nelle attività del Consiglio d'Europa, dell'OSCE e dell'UNESCO*.

⁵ Accordo di partenariato fra i membri del Gruppo ACP da una parte e la Comunità Europea e i suoi Stati membri dall'altra, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 ed entrato in vigore il 1° aprile 2003.

⁶ Vedi I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in «Journal of

Common Market Studies», vol. 40, n. 2, 2002, pp. 235-258; R. Youngs, *Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 42, n. 2, 2004, pp. 415-435; I. Manners, *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, in «Journal of European Public Policy», edizione speciale su *What Kind of Power? European Foreign Policy in Perspective*, vol. 13, n. 2, 2006, pp. 182-199. Per un'analisi e una critica neorealista dei concetti liberal-idealistic dell'UE come potere «normativo» o «civile», vedi A. Hyde-Price, «Normative» *Power Europe: A Realist Critique*, in «Journal of European Public Policy», edizione speciale su *What Kind of Power?...*, cit., pp. 217-234.

⁷ Vedi J.S. Nye Jr., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004; J.H. Matlary, *When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?*, in «Security Dialogue», vol. 37, n. 1, 2006, pp. 105-121. Vedi anche R.G. Whitman, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, London, Macmillan, 1998.

⁸ European Council, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, December 2003.

⁹ Sulla sicurezza umana vedi, tra gli altri: R.G. McRae, D. Hubert, *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*, Montreal, McGill-Queens's University Press, 2001; G. King, C. Murray, *Rethinking Human Security*, in «Political Science Quarterly», vol. 116, n. 4, 2001, pp. 585-610; R. Paris, *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, in «International Security», vol. 26, n. 2, 2001, pp. 87-102; N. Thomas, W.T. Tow, *The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention*, in «Security Dialogue», vol. 33, n. 2, 2002, pp. 177-192; L.C. Chen, S. Fukuda-Parr, E. Seidensticker (eds.), *Human Security in a Global World*, Cambridge, Harvard University Press, 2003; Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, Commission on Human Security, 2003; J.P. Burgess, T. Owen (eds.), *What Is Human Security?*, Special Section, in «Security Dialogue», vol. 35, n. 3, 2004, pp. 345-372; T. Owen, *Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition*, in «Security Dialogue», vol. 35, n. 3, 2004, pp. 373-387; R. Pettman, *Human Security as Global Security: Reconceptualising Strategic Studies*, in «Cambridge Review of International Affairs», vol. 18, n. 1, 2005, pp. 137-150; R. Paris, *Rational and Irrational Approaches to Human Security: A Reply to Ralph Pettman*, in «Cambridge Review of International Affairs», vol. 18, n. 3, 2005, pp. 479-481; Human Security Centre, *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press, 2005; S. Tadjbakhsh, A. Jawaharlal, *Human Security: Concepts and Implications*, London, Routledge, 2006.

¹⁰ Vedi P.C. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Bologna, il Mulino, 2000; B.J. Habermas, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

¹¹ Art. I-47: «1. Le istituzioni, tramite mezzi idonei, daranno ai cittadini e alle organizzazioni rappresentative l'opportunità di scambiarsi pubblicamente opinioni in tutti gli ambiti dell'azione europea. 2. Le istituzioni dovranno mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e con la società civile. 3. La Commissione dovrà portare avanti consultazioni con le parti interessate per assicurare che le azioni dell'Unione siano coerenti e trasparenti. 4. Non meno di un milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione, nei limiti delle sue competenze e dei suoi poteri, a presentare delle opportune proposte su questioni per cui i cittadini pensano che sia necessario un intervento legale dell'Unione, al fine di dare esecuzione alla Costituzione [...]».

¹² Cfr. T. Venables, *The EU's Relationship with NGOs and the Issue of «Participatory Democracy»*, in «Transnational Association», n. 2, 2004, pp. 156-158; P. Cullen, *Revisiting the Civil Dialogue: EU NGOs, the Constitutional Treaty and Social Policy*, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, 22 March 2006; N. Beger, *Participatory Democracy: Organised Civil Society and the 'New' Dialogue*, London, Federal Trust Constitutional Online Paper No. 09/04, 2004.

¹³ Sul punto, vedi le Comunicazioni della Commissione europea: *Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe*, COM/97/241 final, Brussels, 1997; *The*

Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership, COM(2000) 11 final, Brussels, 18.01.2000; *European Governance - A White Paper*, COM(2001) 428 final/2, Brussels, 25.07.2001; *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*, COM(2002) 704 final, Brussels, 11.12.2002. Si veda anche del Comitato economico e sociale europeo (EESC): Opinion of the EESC 851/1999, *The Role and Contribution of Civil Society Organizations in the Building of Europe*, Brussels, 22.09.1999; Opinion of the EESC 811/2000, *The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership*, Brussels, 13.07.2000; Opinion of the EESC 535/2001, *Organized Civil Society and European Governance: the Committee's Contribution to the Drafting of the White Paper*, Brussels, 25.04.2001; Opinion of the EESC 357/2002, *European Governance - a White Paper*, Brussels, 20.03.2002; Opinion of the EESC 240/2006, *The Representativeness of European Civil Society Organizations in Civil Dialogue*, Brussels, 14.02.2006.

¹⁴ Vedi COM(2001) 428 final/2, cit. e COM(2002) 704 final, cit., p. 5.

¹⁵ Sul tema mi permetto di rinviare al mio testo, M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004. Vedi anche E. Fazi, J. Smith, *Civil Dialogue: Making It Work Better*, Brussels, Civil Society Contact Group, 2006.

¹⁶ Vedi Opinion of the EESC 535/2001, cit.

¹⁷ Vedi Opinion of the EESC 811/2000, cit.

¹⁸ Vedi Opinion of the EESC 357/2002, cit.

¹⁹ Vedi A.S. Parent, *The European Constitution, Civil Dialogue and the Democratic Life of the Union in the New Europe*, Dichiarazione alla Conferenza UE su *Participatory Democracy: Current Situation and Opportunities Provided by the European Constitution*, Brussels, 8-9 March 2004.

²⁰ European Commission, *The European Social Dialogue, a Force for Innovation and Change*, COM(2002) 341 final, Brussels, 26 June 2002, p. 6.

²¹ Vedi Opinion of the EESC 851/1999, cit.

²² Vedi Opinion of the EESC 357/2002, cit.

²³ COM(2002) 704 final, Brussels, 11 December 2002.

²⁴ CONECCS è una banca dati strutturata a livello europeo, stabilita su base volontaria e che può essere consultata dalle organizzazioni della società civile. Fornisce informazioni sugli attori della società civile che operano a livello UE e presenta punti di vista diversi su un'ampia gamma di politiche comunitarie. È parte dell'impegno della Commissione a fornire migliori informazioni sui suoi processi consultivi.

²⁵ Vedi D. Obradovic, *L'avenir du dialogue civil et social: une approche coordonnée et globale?*, discorso presentato al Seminario «Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités», organizzato a Bruxelles il 10 giugno 2003 dal Comitato economico e sociale europeo e dal Gruppo di studio e di ricerca «Notre Europe», in www.esc.eu.int; P. de Buquois, discorso presentato al Seminario «Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités», cit., p. 15.

²⁶ Vedi Opinion of the EESC 851/1999, cit.

²⁷ Con la regione dell'America Latina, l'UE ha sviluppato un complesso schema di relazioni, articolato in diversi meccanismi quali il cosiddetto «San José Dialogue» tra l'UE e i Paesi del Centro America (dal 1984), il dialogo politico tra l'UE e il Gruppo di Rio (dal 1990), i dialoghi politici con il Mercosur (*Mercado del Sur*), il Sistema di Integrazione dell'America Centrale (SICA) e la Comunità Andina. L'UE-Gruppo di Rio è una delle principali piattaforme in cui si valorizzano le relazioni UE-America Latina. Oggi comprende tutti i Paesi latinoamericani e caraibici.

²⁸ Vedi Council of the European Union, *Ninth EU-China Summit-Joint Statement*, Presse 249, Brussels, 11 September 2006; European Commission, *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*, COM(2006) 631 final, Brussels, 24 October 2006. Vedi anche J. Holslag, *The European Union and China: The Great Disillusion*, in «European Foreign Affairs Review», vol. 11, n. 4, 2006, pp. 555-580.

²⁹ Vedi *Guidelines for ACP-EU Political Dialogue (article 8)*, adopted by the joint ACP-EU Council of Ministers at its 28th session in Brussels, 15-16 May 2003. Vedi anche *Framework*

and General Principles for Intra-ACP Political Dialogue, adopted by the ACP Council of Ministers at its 76th Session in Brussels, 10-11 December 2002, che stabilisce i parametri del dialogo politico fra i Paesi ACP. Vedi A. Bradley, *Political Dialogue: One of the Main Tools for Effective ACP-EC Cooperation*, in «The Courier ACP-EU», n. 200, 2003, pp. 24-25; S.R. Hurt, *Cooperation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention*, in «Third World Quarterly», vol. 24, n. 1, 2003, pp. 161-176.

³⁰ Esempi di Paesi in cui le parti hanno avviato il dialogo in base all'art. 8 sono: Angola, Botswana, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Gabon, Ghana, Kenya, Nigeria, Senegal, Sudafrica, Swaziland, Mauritania, Mozambico, Uganda e Zimbabwe. Il dialogo deve essere condotto anche con organizzazioni regionali come AU, SADC ed ECOWAS. Vedi Council of the European Union, *EU Annual Report on Human Rights 2006*, Brussels, 2006.

³¹ European Commission, *EU Relations with Islamic Republic of Iran*, COM(2001) 71 final, Brussels, 7 February 2001.

³² Adottata dall'Unione Europea e dagli Stati membri del Mercosur, Madrid, 15 dicembre 1995.

³³ Nel corso del Summit mondiale per lo sviluppo sostenibile di Johannesburg nel 2002, l'UE ha lanciato l'Iniziativa idrica (EUWI) intesa a contribuire all'attuazione dei Millennium Development Goals (MDGs).

³⁴ Risoluzione *Il dialogo politico ACP-CE (Articolo 8 dell'Accordo di Cotonou)*, approvata dall'Assemblea parlamentare ACP-CE il 25 novembre 2004 a L'Aia.

³⁵ Vedi nota 29. Il documento ufficiale include una serie di proposte volte a migliorare le modalità e i meccanismi del dialogo politico.

³⁶ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Allegato 4, *Dichiarazione sull'Iraq*, Bruxelles, 15-16 giugno 2006: «L'Unione Europea è pronta a rinnovare il proprio impegno con il nuovo governo e i cittadini iracheni nell'opera di pacificazione, stabilità e prosperità nell'Iraq indipendente e sovrano. L'Unione Europea auspica il rapido e tempestivo avvio del *dialogo politico* con il nuovo governo».

³⁷ *Ibidem*, Allegato 6, *Dichiarazione sull'Africa*: «L'Unione Europea resta determinata a contribuire agli sforzi compiuti dall'Africa per conseguire gli Obiettivi di sviluppo del Millennio al fine di rendere prospero e stabile il continente africano, ponendo l'accento sui principi di partenariato, responsabilità e titolarità, buon governo, stato di diritto e rispetto dei diritti umani. L'UE ribadisce in tale contesto l'importanza del rafforzamento del dialogo politico UE-Africa».

³⁸ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Goteborg, 15-16 giugno 2001: «Il Consiglio ha adottato importanti decisioni per rafforzare il dialogo politico e giungere a una più stretta collaborazione tra l'Unione Europea e l'ONU. Sono stati compiuti progressi sostanziali nella creazione di un vero partenariato con l'ONU nei settori della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi e della cooperazione allo sviluppo, delle questioni umanitarie, delle politiche d'asilo e di assistenza ai rifugiati».

³⁹ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio straordinario, Bruxelles, 21 settembre 2001: «La lotta contro il flagello del terrorismo si rivelerà tanto più efficace quanto più si baserà su un dialogo politico approfondito con i Paesi e le regioni del mondo che sono la culla del terrorismo»; e Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, 17-18 giugno 2004: «La lotta al terrorismo dev'essere un fattore centrale nel dialogo politico con i Paesi terzi con particolare riguardo alla ratifica e all'attuazione delle convenzioni internazionali, alla prevenzione del finanziamento del terrorismo, al contrasto dei fattori che favoriscono il terrorismo e alla non proliferazione e al controllo degli armamenti». Nel dialogo con i Paesi terzi, l'UE ha coerentemente posto l'attenzione sul bisogno assoluto di garantire che le misure prese contro il terrorismo rispettino i diritti umani, la legislazione sui rifugiati e il Diritto internazionale umanitario.

⁴⁰ Vedi di recente la Risoluzione sulle *Relazioni UE-Cina*, Doc. P6_TA(2006)0346, 7 settembre 2006; Risoluzione su *Iran*, Doc. P6_TA-PROV(2006)0503, 16 novembre 2006; Risoluzione su *Un Partenariato più forte tra l'Unione Europea e l'America Latina*, Doc. P6_TA(2006)0155, 27 aprile 2006.

⁴¹ Vedi Risoluzione *Il dialogo politico ACP-EU (Articolo 8 dell'Accordo di Cotonou)*, adottata dall'Assemblea parlamentare ACP-EU il 25 novembre 2004 a L'Aia.

⁴² European Commission, *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*, cit., p. 9.

⁴³ Repubbliche del Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama.

⁴⁴ I Paesi membri sono: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela.

⁴⁵ Vedi il sito web www.alop.or.cr. Vedi anche C. Freres, *The Euro-Latin American Partnership: Between the Process Today and a Different Possible Partnership*, relazione presentata al III Forum della società civile Euro-Latinoamericana e Caraibica, Vienna, 30 marzo-1 aprile 2006.

⁴⁶ VENRO, *Reality or Wishful Thinking. Does the Cotonou Process Strengthen Civil Society?*, documento di lavoro n. 13, Boon, VENRO, 2003.

⁴⁷ European Commission, *Participation of Non-State Actors in the EC Development Policy*, COM(2002) 598 final, Brussels, 07.11.2002.

⁴⁸ European Commission, *Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the Development Dialogues and Consultations*, Brussels, November 2004.

⁴⁹ Le organizzazioni principali all'interno del Forum della società civile per quanto riguarda l'Africa includono: ENDA Tiers Monde (Senegal/Africa occidentale), Econews Africa (Kenya/Africa orientale), InterAfricaGroup (Etiopia/Corno d'Africa), MWENGO (Zimbabwe/Africa orientale e meridionale), Third World Network (Ghana/Africa occidentale); per i Caraibi: Winward Islands Farmers Associations; per il Pacifico: Pacific Concerns Resource Centre. Vedi www.mwengo.org/acp.

⁵⁰ Vedi il sito web <http://acp-eu.euforic.org/civsoc>.

⁵¹ CONCORD, *A CONCORD Response to the European Commission Communication to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on Participation of Non-State Actors in the EC Development Policy*, adopted on 7 November 2002, COM(2002) 598 final, Brussels, 2002, p. 5.

⁵² Vedi European Commission, *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries*, COM(2001) 252 final, Brussels, 08.05.2001.

⁵³ Vedi K.E. Smith, *Speaking with One Voice? European Union Coordination on Human Rights Issues at the United Nations*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 44, n. 1, 2006, pp. 113-137.

⁵⁴ L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁵⁵ Per esempio, l'art. 2 (Principi generali) degli accordi di partenariato e cooperazione tra la Comunità Europea e dieci Paesi dell'Europa orientale e Asia centrale (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Mongolia, Russia, Ucraina, Uzbekistan) stabilisce che: «Il rispetto per la democrazia, i principi di Diritto internazionale e i diritti umani così come sono stati definiti nella Carta delle Nazioni Unite, nell'Atto finale di Helsinki e nella Carta di Parigi per una nuova Europa [...] costituiscono il fondamento delle politiche interne ed esterne delle parti e l'elemento essenziale del partenariato e di questo Accordo».

⁵⁶ Nella Dichiarazione di Barcellona, adottata durante la Conferenza euro-mediterranea del 27-28 novembre 1995, i partecipanti si impegnano ad «agire in conformità della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti umani, nonché degli altri obblighi di Diritto internazionale, segnatamente quelli risultanti dagli strumenti regionali e internazionali di cui sono parti; a sviluppare lo stato di diritto e la democrazia nei loro sistemi, riconoscendo in questo contesto il diritto di ciascun partecipante di scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, socio-culturale, economico e giudiziario; a rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali e garantire l'effettivo e legittimo esercizio di tali diritti e libertà, comprese la libertà d'espressione, la libertà di associazione a scopi pacifici e la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, individualmente e in comune con altri membri dello stesso gruppo, senza alcuna discriminazione per motivi di razza, nazionalità, lingua, religione o sesso; ad accogliere favorevolmente, mediante il dialogo tra le parti, gli scambi di informazione su questioni attinenti ai diritti umani, alle libertà fondamentali, al razzismo e alla xenofobia». Vedi anche European Commission, *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and*

Democratisation with Mediterranean Partners, COM(2003) 294 final, Brussels, 21.05.2003.

⁵⁷ Sempre l'art. 2 dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) prevede che: «Il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani in conformità con la Dichiarazione universale dei diritti umani e l'Atto finale di Helsinki e la Carta di Parigi per una nuova Europa, il rispetto dei principi di Diritto internazionale e dello stato di diritto [...] costituiranno il fondamento delle politiche nazionali ed esterne delle parti e gli elementi essenziali di questo Accordo». Vedi S. Panebianco, R. Rossi, *EU Attempts to Export Norms of Good Governance to the Mediterranean and Western Balkan Countries*, Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics n. 53, October 2004, Facoltà di Scienze Politiche - Università di Catania.

⁵⁸ Per esempio, l'Accordo quadro interregionale tra la CE e i suoi Stati membri da una parte e il Mercosur e i suoi Stati membri dall'altra, stabilisce all'art. 1 che: «Il rispetto per i principi democratici e i diritti umani fondamentali enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti umani ispirano le politiche nazionali ed esterne delle parti e costituiscono elemento essenziale di questo Accordo».

⁵⁹ Vedi K. Arts, *Political Dialogue Requires Investment: Meeting the Human Rights Commitment of the Cotonou Agreement*, in «The Courier ACP-EU», n. 200, 2003, pp. 21-23.

⁶⁰ Il 20° Dialogo UE-Cina sui diritti umani si è tenuto a Pechino il 24 ottobre 2005, e la 21° edizione a Vienna il 25-26 maggio 2006. I dialoghi hanno avuto per oggetto la limitazione delle libertà di espressione e religione, la pena di morte, la reclusione per reati amministrativi e il sistema di rieducazione attraverso il lavoro. Le autorità cinesi ed europee hanno organizzato due seminari sui diritti umani nell'ambito del dialogo, uno a Londra il 12 e 13 dicembre 2005 e uno a Vienna il 22 e 23 maggio 2006. Per una ricostruzione dettagliata vedi Council of the European Union, *EU Annual Report on Human Rights*, Brussels, Editions 1999-2006.

⁶¹ Finora si sono tenuti quattro dialoghi con la partecipazione di rappresentanti parlamentari, del sistema giudiziario e la società civile rispettivamente nel dicembre 2002 a Teheran, in marzo e ottobre a Bruxelles, e nel giugno 2004 a Teheran. Per una dettagliata ricostruzione del dialogo, vedi Council of the European Union, *EU Annual Report on Human Rights*, Edition 2003.

⁶² J. Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer, 1998, p. 11.

⁶³ R. Ginsberg, *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham-Boulder, Rowman & Littlefield, 2001, p. 9.

⁶⁴ A. Papisca, *Les valeurs à la base de la coopération internationale: la contribution des Chaires UNESCO*, in S. Gandolfi, P. Meyer Bisch, Vedi Topanou (eds.), *L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 187-194.

⁶⁵ Vedi *Conclusions du Conseil sur la mise en oeuvre de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratisation dans les pays tiers*, 2770esima sessione del Consiglio affari generali, Bruxelles, 11 dicembre 2006. Vedi anche R. Ginsberg, *The European Union in International Politics...*, cit.

⁶⁶ Nello «Aide Memoire», con il quale il governo cinese ha presentato la propria candidatura al Consiglio dei diritti umani dell'ONU, si legge: «il governo cinese si impegna alla promozione e alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali del popolo cinese. [...] nel 2004, la frase "lo Stato rispetta e salvaguarda i diritti umani" è stata iscritta nella Costituzione [...]. Il governo cinese rispetta l'universalità dei diritti umani e sostiene l'ONU nello svolgere un importante ruolo per la tutela e la promozione dei diritti umani. La Cina ha accettato 22 strumenti internazionali sui diritti umani, compresi cinque delle sette convenzioni principali [...]. Dopo aver firmato il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Cina sta ora emendando i propri codici di procedura amministrativa, penale e civile, e perfezionando la riforma del sistema giudiziario per creare le condizioni per la veloce ratifica. [...] si sono inoltre tenuti incontri di dialogo tra la Cina e l'Unione Europea [...]. La Cina è attivamente impegnata nei dialoghi e nelle consultazioni sui diritti umani e in scambi con altre sedi di cooperazione regionale, sub-regionale e interregionale».

⁶⁷ Vedi A. Papisca, *Article 51 of the United Nations Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», s. II, n. 1, 2005,

pp. 13-28; Id., *The «Conventional Way» for the Reform of the United Nations: Lessons from the European Integration Process*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», s. I, n. 1, 2004, pp. 125-131.

⁶⁸ Vedi European Council, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

⁶⁹ Vedi *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, presentato all'Alto Rappresentante UE per la politica estera e di sicurezza comune, Javier Solana, Barcellona, 15 settembre 2004. Vedi anche M. Mascia, *La strategia dell'Unione Europea nel solco della human security, premessa per passare dalla potenza all'atto*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», s. III, n. 1, 2006, pp. 45-81; id., *Il paradigma dei diritti umani per le missioni di sicurezza umana dell'UE. Il contributo del Rapporto di Barcellona*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», s. III, n. 2, 2006, pp. 61-82.

⁷⁰ White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., White House, 2002 e 2006.