

L'Accordo di Cotonou: una via di accesso per l'impegno della società civile nella cooperazione allo sviluppo?

GUGGI LARYEA

A prima vista l'Accordo di Cotonou, sottoscritto nel giugno del 2000, sembra rappresentare una notevole presa di distanza dal sistema della cooperazione seguito dai governi del gruppo di paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e dagli stati membri dell'Unione europea (UE). Esso afferma, come principio fondamentale, la partecipazione di attori diversi dagli stati, compresa la società civile, nel partenariato ACP-UE.

Art. 2, par. 2

«Partecipazione: oltre al governo centrale, partner principale, il partenariato sarà aperto a vari altri attori, al fine di incoraggiare l'integrazione di tutti i settori della società, compreso il settore privato e le organizzazioni della società civile, nella grande corrente della vita politica, economica e sociale».

L'integrazione degli attori della società civile nel partenariato ACP-UE sembra costituire un cambiamento fondamentale in un partenariato venticinquennale impostato essenzialmente sui rapporti fra governo e governo. Ma un'analisi più approfondita del processo di cooperazione instaurato dall'Accordo di Cotonou non lascia dubbi sul fatto che la vera importanza del principio relativo alla partecipazione della società civile dipenderà dalla misura in cui si svilupperanno meccanismi e modalità di lavoro in grado di attuarlo.

Dopo due anni di difficili negoziati, i paesi ACP e i governi dell'UE sono pervenuti a un ampio accordo di partenariato ventennale che fa seguito alle Convenzioni di Lomé cui era ancorata la cooperazione ACP-UE. Il principale obiettivo dell'Accordo è lo sradicamento della povertà, con una serie di obiettivi secondari che mirano, fra l'altro, a introdurre le questioni di genere in tutti i settori della cooperazione.

Art. 1, par. 1

«Il partenariato sarà incentrato sull'obiettivo della riduzione e poi dello sradicamento della povertà in conformità con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e della graduale integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale».

Art. 1, par. 4

«Si terrà sistematicamente conto della situazione delle donne e delle questioni di genere in tutti i settori: politico, economico e sociale».

Nel tentativo di assicurare una coerenza con il lavoro svolto in questi settori in altri incontri internazionali, il preambolo dell'Accordo fa espresso riferimento agli obiettivi dello sviluppo internazionale e agli obiettivi e ai principi dello sviluppo sociale concordati nelle maggiori conferenze delle Nazioni Unite in materia di cooperazione internazionale.

Preambolo, par. 4

«Considerare che gli obiettivi e i principi dello sviluppo concordati nelle conferenze delle Nazioni Unite e l'obiettivo fissato dal Comitato di assistenza allo sviluppo dell'OCDE – dimezzare la percentuale delle persone che vivono in condizioni di assoluta povertà entro l'anno 2015 – offrono una chiara visione e devono sottendere la cooperazione ACP-UE in seno all'Accordo».

Preambolo, par. 5

«Prestare una particolare attenzione agli impegni assunti alle conferenze delle Nazioni Unite di Rio, Vienna, Il Cairo, Copenhagen, Pechino, Istanbul e Roma e riconoscendo la necessità di continuare ad operare per raggiungere gli obiettivi e realizzare i programmi di azione che sono stati elaborati in quelle conferenze».

L'Accordo dedica un capitolo agli attori diversi dagli stati (fra cui la società civile), specificando l'approccio generale da adottare. Questi attori dovrebbero:

Art. 4

- essere informati e coinvolti nella consultazione sulle politiche e sulle strategie di cooperazione, sulle priorità nella cooperazione specialmente nei settori che li riguardano o toccano direttamente, e sul dialogo politico;
- essere dotati di risorse finanziarie, in conformità con le condizioni stabilite in questo Accordo per sostenere i processi di sviluppo locali;
- essere coinvolti nell'attuazione dei progetti e programmi di cooperazione nei settori che li riguardano o dove questi attori possiedono un vantaggio rispetto ad altri;
- essere sostenuti a livello di formazione delle capacità in settori critici, in modo da rinforzare le capacità di questi attori, soprattutto riguardo all'organizzazione e alla rappresentanza e all'introduzione di meccanismi di consultazione, compresi canali di comunicazione e dialogo, e promuovere alleanze strategiche».

La partecipazione della società civile viene ampiamente riconosciuta come un'importante condizione previa per un'efficace campagna contro la povertà. Con le norme sulla partecipazione, i principi sull'uguaglianza dei partner della cooperazione, il possesso delle strategie dello sviluppo e l'introduzione delle questioni di genere, l'Accordo di Cotonou sembra uno strumento ideale per il raggiungimento degli obiettivi del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenhagen e della IV Conferenza sulle donne di Pechino.

Seminari regionali ACP

La prima opportunità per sondare la qualità della partecipazione della società civile in seguito alla firma dell'Accordo è stata

la valutazione della partecipazione della società civile ai seminari ACP di «*Authorising Officers*» nazionali e regionali, Commissione europea e società civile, organizzati dal Segretariato ACP¹ in collaborazione con la Commissione europea.² Secondo il Segretariato ACP, lo scopo di questi seminari era quello di «avviare il processo di informazione e chiarificazione sulle norme dell'Accordo per i governi ACP, il settore privato e il resto della società civile, che ora sono i maggiori partner della cooperazione ACP-UE».³

Secondo lo staff della Commissione, questi seminari potevano essere considerati anche come il primo passo nell'elaborazione della programmazione.⁴ «La programmazione è il processo di consultazione fra la UE e i singoli governi ACP per la pianificazione dell'utilizzazione dei fondi assegnati ai singoli paesi ACP. I programmi definiscono sostanzialmente la maggior parte del quadro della cooperazione fra ogni paese ACP e la UE. Si potrebbe affermare che la qualità della partecipazione della società civile al processo di programmazione possa essere considerata la misura dell'attuazione della norma relativa al coinvolgimento e alla consultazione della società civile nelle politiche e strategie di cooperazione.

Per i seminari regionali, il Segretariato ACP e la Commissione europea si sono accordati sulla presenza in ciascuna delegazione dei vari paesi ACP partecipanti ai seminari di un rappresentante della società civile e di un rappresentante del settore privato. È stato lasciato ai governi ACP il compito di individuare e invitare i principali attori della società civile e del settore privato nei loro rispettivi paesi.

I seminari sono stati tenuti in ciascuna delle sei regioni degli ACP – Pacifico, Caraibi, Africa occidentale, Africa orientale, Africa meridionale e Africa centrale – dal settembre al novembre del 2000. Alla data della stesura di questo rapporto (febbraio del 2001), né il Segretariato ACP né la Commissione europea avevano pubblicato rapporti sugli esiti dei seminari.⁵

Eurostep ha pubblicato un breve studio sulla partecipazione della società civile ai seminari regionali.⁶ Lo studio ha valutato in che misura si è raggiunto l'obiettivo della presenza di un rappresentante della società civile di ciascun paese ACP nella regione in cui si sono tenuti i seminari. Esso ha analizzato anche l'equilibrio di genere dei partecipanti della società civile ai seminari. Nello studio si afferma che il numero delle donne che hanno partecipato ai seminari ACP-UE potrebbe essere un buon indicatore del livello di attenzione accordato alle questioni di genere nei seminari. È noto che si tende a trascurare le questioni di genere quando le donne non sono presenti.

In mancanza di rapporti ufficiali sui seminari, lo studio di Eurostep si è basato sulla lista dei partecipanti a ciascun seminario regionale fornita dal segretariato ACP.

Poiché le liste dei partecipanti non indicano sempre chiaramente l'organizzazione rappresentata da ciascun partecipante, i dati succitati potrebbero contenere un margine di errore. Ma molti rapporti non ufficiali da parte dei rappresentanti della società civile, della Commissione europea e del Segretariato ACP inducono a pensare che i dati non si discostino molto dalla realtà. Stante la mancanza di rapporti ufficiali sui seminari, ciò che emerge chiaramente è anche la mancanza di trasparenza e di informazione sull'intero processo.

Secondo la lista dei partecipanti, 23 dei 77 paesi ACP non hanno incluso alcun partecipante della società civile nelle loro delegazioni. Inoltre, le liste indicano che un consistente numero di partecipanti considerati come rappresentanti della società civile rappresentavano anche i loro rispettivi governi. Riguardo al sesso dei partecipanti della società civile, ai seminari hanno partecipato solo 19 donne su 64 rappresentanti.

Le fonti della società civile degli ACP sottolineano un'evidente mancanza di informazione sui seminari regionali prima della loro organizzazione. Inoltre, anche i gruppi informati spesso non sapevano in che modo sarebbero stati scelti i partecipanti della società civile. Molti attori della società civile che ritenevano di svolgere un ruolo chiave o di essere dei punti focali nella cooperazione ACP-UE nei loro paesi non sono stati contattati o invitati ai seminari dai loro governi. Altri hanno ricevuto l'invito a partecipare all'ultimo momento e non hanno potuto accoglierlo. Altri ancora, pur essendo stati invitati, non hanno ottenuto i finanziamenti necessari per poter partecipare.

Nonostante queste difficoltà, secondo un rapporto non ufficiale del Segretariato ACP, le discussioni con i rappresentanti della società civile sono state le più animate di tutte le discussioni avvenute nei seminari. Le principali preoccupazioni degli attori della società civile erano le seguenti:

- in che misura i governi avrebbero mantenuto concretamente il loro impegno relativo al coinvolgimento della società civile in reali consultazioni e nella formulazione delle politiche. Essi ritengono che i governi considerino la formulazione delle politiche una loro esclusiva prerogativa e non accettino di buon grado l'intromissione della società civile se non vi sono costretti da meccanismi che ne assicurano il coinvolgimento;
- la mancanza di chiarezza su chi decide in merito al coinvolgimento degli attori diversi dallo stato nel processo e sui rispettivi ruoli del delegato della Commissione europea e dell'*Authorising Officer* nazionale;⁸
- finora i governi non hanno compreso il valore della società civile come alleata nella causa comune contro le politiche imposte dall'esterno;

1 Il Segretariato ACP offre servizi amministrativi e tecnici a sostegno delle attività di altri organi ACP, come il Consiglio dei ministri, il Comitato degli ambasciatori e l'Assemblea parlamentare congiunta ACP-UE. <http://www.acpsec.org>

2 La Commissione europea è l'organo esecutivo dell'Unione europea. È responsabile dell'attuazione della legislazione europea, del bilancio e dei programmi. Rappresenta anche l'Unione europea sulla scena internazionale e negozia gli accordi internazionali, soprattutto nel campo del commercio e della cooperazione. <http://europa.eu.int/inst-en.htm>

3 Rapporto non ufficiale del Segretariato ACP sui seminari regionali.

4 Intervista al personale della Commissione europea.

5 Secondo un funzionario della Commissione europea, il personale della Commissione doveva preparare per la stessa un rapporto interno sui seminari. Il Segretariato ACP stava preparando un rapporto sui seminari.

6 Ricerca condotta da Cecil Stael per Eurostep.

7 Alcune delegazioni nazionali hanno inviato più di un rappresentante della società civile.

8 Il National Authorising Officer è il rappresentante del governo ACP incaricato della cooperazione con l'UE in base all'Accordo di Cotonou.

- l'accesso ai Fondi europei per lo sviluppo attraverso gli *Authorising Officers* nazionali non può funzionare a causa delle lentezze del processo o della riluttanza dei governi ad usare i fondi del Programma Indicativo nazionale per i progetti della società civile;⁹
- il tempo accordato per il completamento del processo di programmazione è insufficiente. Le procedure amministrative e le altre procedure richieste dall'individuazione e organizzazione delle consultazioni con gli attori diversi dallo stato richiedono molto tempo e possono causare dei ritardi nella presentazione della Strategia di sostegno del paese.

I partecipanti della società civile e gli altri attori statali e non statali si sono trovati d'accordo sulla necessità della formazione delle capacità degli attori non statali in vista di un'organizzazione più efficace. Ci si è trovati d'accordo anche sul potenziamento e sulla specifica formazione delle delegazioni della UE per assicurare migliori collegamenti con gli attori non statali.

Analisi

Il modo in cui sono stati organizzati i seminari regionali evidenzia una scarsa conoscenza del lavoro e delle strutture della società civile e del suo potenziale contributo alla cooperazione ACP-UE. Il modo in cui sono stati scelti i rappresentanti della società civile che hanno partecipato ai seminari illustra molto bene le carenze organizzative dei seminari. La capacità degli attori della società civile di organizzarsi e scegliere i loro rappresentanti in collaborazione con i governi è un elemento chiave dell'ulteriore contributo che potrebbero fornire al lavoro degli attori statali. La possibilità di auto-organizzarsi è essenziale se si vuole che gli attori della società civile forniscano, a partire dalle loro rispettive basi, contributi credibili in grado di integrare e completare «le consultazioni [fra gli attori statali] sulle politiche e sulle strategie di cooperazione, sulle priorità per la cooperazione». Va da sé che l'auto-organizzazione e la rappresentanza delle legittime organizzazioni della società civile deve essere in pieno accordo con la legge vigente nei rispettivi stati. In altri termini, gli attori della società civile, nel pieno rispetto del quadro legislativo in cui operano, devono essere in grado di scegliere i loro propri rappresentanti ai seminari regionali.

Sulla scia dei seminari, le istituzioni della UE e dei governi ACP, nel tentativo di individuare i partner della società civile, prevedono la costituzione di una struttura formale della società civile ACP con una rappresentanza nelle varie regioni e nei vari paesi ACP. Ma se è stabilito e controllato unicamente dagli attori governativi, il processo ostacolerà la fioritura di una società

civile autonoma in grado di impegnarsi nella cooperazione ACP-UE. Il processo scavalcherebbe e impedirebbe anche lo sviluppo di quella struttura indipendente e già in fase di realizzazione che è il Forum della società civile ACP. Il Forum della società civile ACP è una rete di organizzazioni della società civile impegnate sulle tematiche della cooperazione ACP-UE all'interno della regione ACP. Fin dalla sua nascita nel 1997, il Forum ha cercato con qualche successo di stimolare e facilitare il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nella cooperazione ACP-UE a livello nazionale e regionale.

Raccomandazioni

La breve esperienza della cooperazione ACP-UE in seguito alla firma dell'Accordo di Cotonou evidenzia chiaramente alcuni problemi che vanno affrontati e risolti se si vogliono realizzare i principi e le norme presenti nell'Accordo di Cotonou.

Basandosi sulle discussioni con gli attori della società civile ACP e sulle specifiche questioni sollevate nei seminari regionali, Eurostep vorrebbe rivolgere le seguenti raccomandazioni agli attori della società civile e ai governi ACP e UE:

- I governi ACP e UE dovrebbero fare spazio e fornire aiuto allo sviluppo autonomo di legittime e responsabili strutture della società civile ACP a livello nazionale, regionale e mondiale, per consentire un miglior impegno insieme agli attori governativi ACP e UE. I fondi e gli strumenti al riguardo dovrebbero essere individuati nei programmi indicativi mondiali, regionali e nazionali elaborati nel quadro dell'Accordo di Cotonou. Si dovrebbe riconoscere e concedere il tempo richiesto da un tale processo.
- A livello nazionale si dovrebbe assecondare e sostenere il processo della società civile finalizzato allo sviluppo di proprie strutture indipendenti, legittime e responsabili che potrebbero diventare dei punti focali per l'impegno della società civile con gli attori governativi.
- Il processo finalizzato allo sviluppo di queste strutture dovrebbe comportare la consultazione di un ampio ventaglio di attori della società civile che ne rifletta la grande varietà. Si dovrebbe cercare di assicurare un equilibrio di genere fra i rappresentanti di queste strutture.
- Il processo dovrebbe basarsi sul lavoro già svolto dagli attori della società civile, come ad esempio il Forum della società civile ACP, stimolando la partecipazione della società civile a livello nazionale nei paesi ACP. ■

EUROSTEP, una rete di 22 ONG europee impegnate nel campo dello sviluppo
admin@eurostep.org

⁹ I rappresentanti della società civile hanno affermato che il ruolo della delegazione della Commissione europea è stato molto importante come canale attraverso il quale poter inoltrare le richieste di fondi e per facilitare, in caso di necessità, i collegamenti con i governi.