

Meccanismi nazionali per la promozione delle donne in Africa: stanno cambiando le relazioni di genere?

DZODZI TSİKATA

Il meccanismo nazionale (o meccanismi nazionali) per la promozione delle donne vengono definiti dalle Nazioni Unite come «un complesso di strutture coordinate in seno al governo e al di fuori di esso, finalizzate a garantire l'uguaglianza fra gli uomini e le donne in tutti i settori della vita» (Nazioni Unite, 1999). I meccanismi nazionali sono stati dichiarati fondamentali per l'attuazione degli impegni assunti nelle varie conferenze delle Nazioni Unite sulle donne ed è stato assegnato loro il compito di monitorare il progresso conseguito e informarne le agenzie delle Nazioni Unite.

Un'indagine in otto paesi africani sui meccanismi nazionali a favore delle donne è stata realizzata da ONG e ricercatori accademici in Botswana, Ghana, Marocco, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia e Zimbabwe e pubblicata da Third World Network-Africa.

Quest'articolo presenta le scoperte dell'indagine svolta negli otto paesi alla luce della posizione prevalente in seno alle Nazioni Unite riguardo ai meccanismi nazionali in Africa.

Vent'anni di crisi economiche e aggiustamenti strutturali, il trionfo del neo-liberismo e la smobilizzazione delle organizzazioni politiche popolari hanno cambiato profondamente molti paesi africani. Questi cambiamenti hanno generato nuove sfide per l'attuazione della Dichiarazione e Piattaforma di azione di Pechino. Non sorprende che da molto tempo sia svanito l'ottimismo che caratterizzava gli anni '70, quando furono adottati in molti paesi africani meccanismi nazionali di promozione delle donne.

I problemi sono stati solo parzialmente individuati

Il rapporto Pechino+5 riconosce esplicitamente che la globalizzazione ha influenzato negativamente la vita delle donne e ha aumentato la disuguaglianza specialmente nei paesi in via di sviluppo. Insieme ai programmi di aggiustamento strutturale, agli elevati costi del servizio del debito estero e alla riduzione dei termini del commercio internazionale, le politiche e i processi di globalizzazione hanno aumentato le disparità di genere e ridotto le risorse disponibili per affrontare questi problemi.

Fra i molti ostacoli che incontrano i meccanismi nazionali in Africa quelli più comuni individuati dall'indagine sugli otto paesi presi in considerazione sono i seguenti: mancanza di un sostanziale e chiaro appoggio da parte del governo; generale mancanza e instabilità di risorse umane e materiali; dipendenza dai paesi donatori; mancanza di credibilità da parte delle organizzazioni della società civile. Altri ostacoli sono la malsana e soffocante concorrenza da parte di altre fonti di potere, per esempio, le mogli dei primi ministri o dei re e le organizzazioni femminili del partito al potere; mancanza di influenza, autonomia, legittimità e chiarezza dei mandati; generale mancanza di coerenza fra le loro funzioni, strutture e poteri.

Queste scoperte confermano precedenti indagini di esperti e dichiarazioni delle Nazioni Unite in materia. La Piattaforma per l'azione di Pechino notava che i meccanismi nazionali sono «spesso ostacolati dai mandati non chiari, carenza di personale, di formazione pratica e di risorse e da insufficiente sostegno da parte dei leader politici nazionali» (sezione H, par. 196). Anche il Rapporto Pechino+5 cita fra i principali ostacoli dei mecca-

nismi nazionali l'inadeguatezza delle risorse finanziarie e umane e la mancanza di volontà e impegno politico. Queste carenze sono ulteriormente aggravate dall'insufficiente comprensione dell'equità di genere e introduzione della prospettiva di genere in seno ai governi, dalla scarsa sensibilità, dalla poca chiarezza dei mandati, da una collocazione marginale in seno alle strutture governative nazionali e dall'assenza di dati disaggregati in base al genere in molti settori, dall'insufficiente applicazione dei metodi di valutazione del progresso, dalla scarsa autorità e insufficienti collegamenti con la società civile, nonché da problemi strutturali e comunicativi in seno agli organi governativi e fra di essi (sezione H, par. 25).

Queste formulazioni sommarie svelano certi aspetti, ma ne celano altri. Non prendono in considerazione alcune questioni fondamentali che devono affrontare i meccanismi nazionali. Ciò è dovuto in parte al fatto che questi documenti sono il frutto di compromessi. Ma il vero problema è l'accettazione acritica da parte delle Nazioni Unite, dei governi e di molte organizzazioni della società civile di alcune idee discutibili riguardo al da farsi. Una di queste idee è la convinzione ampiamente diffusa secondo cui i meccanismi nazionali devono essere collocati ai massimi livelli del governo e devono occuparsi anzitutto e soprattutto della promozione di una prospettiva di genere. Ma esaminiamo un po' più in dettaglio alcune delle problematiche trascurate e alcune delle convinzioni a lungo sostenute e privilegiate.

I governi non democratici generano istituzioni non democratiche

Molti meccanismi nazionali sono stati introdotti negli anni '70 da governi non democratici – regimi nati da colpi di stato, governi militari o regimi a partito unico. Le ampie direttive delle Nazioni Unite hanno concesso ai governi molta flessibilità per quanto riguardava la collocazione e la struttura del meccanismo nazionale. Molti meccanismi nazionali realizzati o programmati sono stati collocati a livello governativo. Queste scelte non democratiche hanno causato l'instabilità della collocazione e della struttu-

ra di molti meccanismi nazionali. Dalla sua istituzione nel 1975, il meccanismo nazionale del Ghana – Consiglio nazionale su donne e sviluppo – ha cambiato almeno cinque volte collocazione, passando da un ministero all'altro, e cambierà nuovamente nel 2001 con l'entrata in carica di un nuovo governo.

Nonostante la loro collocazione a livello dei vari ministeri, i meccanismi nazionali esaminati dall'indagine non sono stati coinvolti nelle decisioni. Hanno dovuto semplicemente attuare i progetti finanziati dai donatori per incrementare la base delle loro entrate e scegliere quindi la linea di minore resistenza. In molti casi, hanno dovuto attraversare campi minati, cosparsi di *first ladies* e delle loro organizzazioni, di sezioni femminili dei partiti al potere e di potenti ONG. Nel corso degli anni '80 e '90 in Ghana e Nigeria, le *first ladies* e le loro organizzazioni hanno ridotto i meccanismi nazionali a cugini poveri delle loro organizzazioni che potevano contare su maggiori finanziamenti, migliori collegamenti e migliori strutture.

La dipendenza dai donatori aggrava il problema. La Piattaforma per l'azione di Pechino e il Rapporto Pechino+5 non parlano delle implicazioni politiche di questa situazione. La dipendenza dai donatori non consente ai meccanismi nazionali di stabilire autonomamente la loro agenda. Le funzioni che non ottengono l'approvazione e il sostegno dei donatori, come ad esempio l'elaborazione di una politica delle donne, vengono trascurate. In certi casi, il tipo di aiuto offerto dai donatori ha ostacolato la coerenza, la continuità e la sostenibilità dei programmi nazionali.

Concorrenza con le organizzazioni della società civile

Il Rapporto Pechino+5 cita fra gli ostacoli del meccanismo nazionale le insufficienti relazioni con la società civile. Anche in questo caso, la situazione è più complessa di quanto possa sembrare a prima vista. Le relazioni fra i meccanismi nazionali e le ONG in particolare sono influenzate dalla più ampia questione delle relazioni fra il governo e la società civile. Facendo parte del governo, molti meccanismi nazionali hanno ereditato alcune di queste tensioni. D'altra parte, i meccanismi nazionali sono costretti a competere con le ONG per accaparrarsi i limitati finanziamenti dei donatori.

Le affermazioni e contro-affermazioni fatte dalle ONG e dai meccanismi nazionali nel corso dell'indagine sugli otto paesi evidenziano l'esistenza di queste tensioni. Le organizzazioni della società civile considerano non democratici molti meccanismi nazionali. Le affermazioni dei meccanismi nazionali di aver consultato le ONG sulle tematiche sono state normalmente confutate da queste ultime e giudicate maldestri tentativi di imporre loro il silenzio, di contrapporre le une alle altre o un semplice riconoscimento verbale della consultazione. Le ONG hanno contestato i rapporti inoltrati dai meccanismi nazionali alle agenzie delle Nazioni Unite. I meccanismi nazionali da parte loro hanno espresso dei dubbi sulla rappresentatività e sull'integrità delle ONG. In alcuni casi, nessuna delle due parti sapeva quali relazioni sarebbero dovute intercorrere fra meccanismo nazionale e ONG.

In mancanza di una qualsiasi struttura in grado di giudicare a loro riguardo, queste tensioni sono diventate la principale caratteristica delle relazioni fra meccanismo nazionale e ONG. Di conseguenza le ONG più influenti e meglio radicate nel territorio hanno sempre più portato avanti il loro lavoro senza curarsi di interagire con i meccanismi nazionali, specialmente là dove esiste una consolidata prassi di cooptazione e repressione da parte del governo.

Nella Piattaforma per l'azione di Pechino il meccanismo nazionale non è una questione sostanziale, benché i meccanismi nazionali riguardino una delle dodici aree critiche. Ciò spiega anche il motivo per cui le ONG tendono a ignorarli nel loro lavoro di attuazione della Piattaforma per l'azione di Pechino. Molte ONG affrontano questioni sostanziali come la povertà, l'istruzione e la partecipazione alle decisioni. E tuttavia occorre prendere sul serio i meccanismi nazionali, poiché gli sforzi delle ONG non possono sostituire il ruolo del governo. Le ONG non hanno il potere e il mandato di sostituirsi ai governi. Inoltre, il meccanismo nazionale fa parte della più ampia questione del governo e della responsabilità, due temi che dovrebbero riguardare tutti i membri della società civile.

Un altro ostacolo è la crescente spolticizzazione del lavoro sull'equità di genere. In alcuni casi si è posta in discussione la stessa necessità di un tale lavoro. Inoltre, la società civile è uno spazio complesso e intricato per le organizzazioni delle donne, poiché le sue priorità e le sue forme culturali sono stabilite dagli uomini.

L'indagine ha scoperto che struttura, funzioni e poteri dei meccanismi nazionali erano raramente armonizzati, il che significa che ai meccanismi nazionali erano demandate molte più funzioni di quante potevano ragionevolmente assolvere in base alla loro struttura e ai loro poteri. I meccanismi nazionali presentavano molte forme istituzionali: consigli, dipartimenti governativi, ministeri, sotto-ministeri e, molto raramente, organi costituzionali. Ciononostante, normalmente essi svolgevano attività simili e adottavano approcci analoghi. Avevano quindi problemi simili con specificità nazionali. Alcune delle loro funzioni sono troppo difficili da realizzare o inadatte per molti meccanismi nazionali nella loro forma attuale.

Combattere alcune convinzioni radicate

Abbiamo sollevato alcune interessanti questioni riguardo alla collocazione e alle capacità operative dei meccanismi nazionali. Le Strategie rivolte al futuro di Nairobi e la Piattaforma per l'azione di Pechino chiedevano entrambe che i meccanismi nazionali fossero collocati ai massimi livelli del governo. Nel Documento di Pechino+5 la richiesta è stata leggermente modificata. Nel par. 61 si afferma che «un forte meccanismo nazionale per la promozione delle donne e la promozione dell'equità di genere richiede l'impegno politico al massimo livello». Anche se non è certo, l'espressione può indicare una rinuncia alla precedente collocazione ai massimi livelli del governo.

L'espressione «massimi livelli di governo» significa qualcosa di diverso da paese a paese. In certi casi si tratta dell'Ufficio del presidente. In altri casi, i criteri sono di ordine budgetario (ministero delle finanze) o funzionale (ministero della pianificazione). La collocazione dei meccanismi nazionali ai «massimi livelli» è problematica: se, da un lato, essa può conferire al meccanismo nazionale visibilità e influenza, dall'altro può impedirgli di svolgere alcune delle sue funzioni. Per esempio, il processo di elaborazione delle politiche può non trovarsi ai massimi livelli del governo e l'Ufficio del presidente non è il luogo più adatto per assicurare il collegamento con le ONG. Inoltre, i critici hanno affermato che l'Ufficio del presidente è in genere il ripostiglio nel quale finiscono le questioni difficili da definire, quelle che sono in concorrenza fra loro per assicurarsi l'attenzione e le risorse. L'indagine conclude affermando che la migliore collocazione e struttura dei meccanismi nazionali è quella che corrisponde meglio alle loro funzioni e ai loro poteri.

Una questione collegata è se un ministero per le donne sia la migliore forma e struttura per un meccanismo nazionale. È significativo il fatto che nei paesi in cui non era mai esistito un ministero per le donne si tendeva a pensare che esso fosse la soluzione migliore e più efficace, mentre nei paesi che avevano un ministero per le donne si notava un crescente scetticismo al riguardo. La domanda più importante che è stata posta nel contesto di questa discussione è la seguente: «Quando un ministero è un vero ministero». Nel 1998 in Uganda è stato istituito alle dipendenze dell'Ufficio del presidente un Ministero per le donne nello sviluppo, mentre in Zimbabwe è stato designato un ministro senza ministero. In Ghana, il budget del nuovo Ministero per le donne induce a dubitare seriamente delle sue ambizioni di ministero.

Altre questioni sono l'orientamento politico e le capacità del personale, da un lato, e la qualità della leadership, dall'altro. Il personale dei meccanismi nazionali è formato anzitutto e soprattutto da burocrati che non hanno radici nei movimenti nazionali delle donne. Spesso, le persone che vi lavorano non sono all'altezza del compito altamente politico della promozione dell'equità di genere. Al riguardo si è parlato di fenomeno «femocratico». L'opinione pubblica è ostile alle «femocrate». Alcuni le considerano come facenti parte del movimento delle donne e operanti su un diverso terreno. Altri le condannano come persone interessate unicamente alla carriera e alle possibilità di avanzamento negli apparati burocratici. L'indagine ha scoperto che molte donne impiegate nei meccanismi nazionali non percepivano grandi stipendi e non erano neppure su un binario che permettesse loro di fare rapidamente carriera. In realtà, il notevole ricambio del personale impiegato nei meccanismi nazionali era attribuito a una miscela piuttosto scoraggiante: scarse condizioni di servizio; senso di emarginazione a livello degli apparati burocratici; problemi politici con cui si scontravano molti meccanismi nazionali.

Anche la leadership rappresenta un problema. Chi afferma che dovrebbero essere i membri più anziani del governo a supervisionare i meccanismi nazionali nega implicitamente la necessità di leader con idee chiare e grande sensibilità in materia di equità di genere. Spesso chi ha idee chiare e grande sensibilità per le questioni di genere non occupa posizioni altolocate e viceversa. L'indagine ha chiaramente dimostrato che molti meccanismi nazionali hanno sofferto a causa di una leadership poco preparata e motivata, che non ha certamente favorito la loro capacità di influenzare la politica governativa sull'equità di genere.

Raccomandazioni

I curatori dell'indagine hanno fatto varie raccomandazioni per affrontare queste difficili questioni. Hanno raccomandato la democratizzazione dei processi di ideazione, costituzione e direzione del meccanismo nazionale. Si dovrebbero affrontare le questioni dell'efficienza e della stabilità del meccanismo nazionale, nonché promuovere la responsabilità nei riguardi della società civile e migliorare le relazioni con quest'ultima. Hanno pure raccomandato che i meccanismi nazionali non siano legati a un partito o a una corrente in modo da poter rappresentare le posizioni delle donne dell'intero quadro politico.

Il Rapporto Pechino+5 raccomanda ai governi di considerare l'istituzione di commissioni efficaci o di altre istituzioni per la promozione dell'equità di genere. L'indagine del Third World Network suggerisce un pacchetto di istituzioni integrato per la trattazione delle molte e complesse funzioni del meccanismo

nazionale, definendo chiaramente coordinamento, poteri, funzioni e relazioni fra le varie istituzioni in modo da evitare doppi e confusione. Una delle istituzioni del pacchetto dovrebbe essere un organo costituzionale in grado di far osservare le decisioni e assolvere un ruolo di sorveglianza. Lo si ritiene necessario per bloccare un'eventuale arbitraria interferenza da parte del governo, proteggere l'autonomia e la reputazione del meccanismo nazionale e assicurargli poteri ampi ed effettivi.

I criteri di assegnazione del personale dovrebbero comprendere un chiaro impegno nei riguardi dell'equità di genere e provate capacità analitiche sulle questioni di genere. I governi dovrebbero adempiere ai loro doveri e dimostrare il loro impegno in materia di equità di genere, fornendo risorse sufficienti. Occorre una maggiore cooperazione fra il meccanismo nazionale, da un lato, e le ONG e le altre organizzazioni della società civile, dall'altro. Un movimento delle donne più forte, più attento e più impegnato e la società civile contribuiranno alla ricerca di meccanismi nazionali più efficienti ed efficaci. I problemi individuati vanno risolti in modo integrato, poiché affrontare una debolezza indipendentemente dalle altre non potrà produrre alcun cambiamento sostanziale.

Le raccomandazioni di Pechino+5, unitamente agli impegni della Piattaforma per l'azione di Pechino, sono un buon punto di partenza. Tuttavia esse non affrontano i problemi nevralgici dei meccanismi nazionali. In base a quanto abbiamo detto è evidente che occorre una revisione e un'azione più seria per avviare i meccanismi nazionali sulla strada che conduce al loro risanamento e alla loro effettiva utilità. ■

Bibliografia

- Chisala V. - Nkonkomalimba M., «The Zambian National Machinery for Women and other Mechanisms», *National Machinery Series n. 7*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Dambe R.T., «The National Machinery for the Advancement of Women: The Botswana Experience», *National Machinery Series n. 10*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Mama M., «National Machinery for Women in Africa: Towards an Analysis», *National Machinery Series n. 1*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Mama A., «Feminism and the State in Nigeria: The National Machinery for Women», *National Machinery Series n. 4*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Meena R., «The National Machinery for the Advancement of Women in Tanzania», *National Machinery Series n. 9*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Mensah Kutin R., - Mahama A. - Ocran S. - Ofey-Aboagye E. - Okine V. - Tsikata D., «Ghana's National Machinery for Women: An NGO Evaluation», *National Machinery Series n. 3*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Nazioni Unite, *Report of the Secretary General to the Commission on the Status of Women (CSW)*, New York 1999.
- Ofey-Aboagye E., «National Machinery and the implementation of the Beijing Platform for Action», *National Machinery Series n. 2*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Tamouh Z. - Abenaou S., *Summary Report of the Morocco Study of the National Machinery for the Advancement of Women*, 1998.
- Tsikata D., «Lip-Service and Peanuts: The State and National Machinery for Women in Africa», *National Machinery Series n. 11*, TWN-Africa, Accra.
- Wangusa H., «The National Machinery for Women in Uganda», *National Machinery Series n. 6*, TWN-Africa, Accra 2000.
- Zimbabwe Women's Resource Centre and Network (ZWRNCN), «The National Machinery for Women in Zimbabwe: An NGO Assessment», *National Machinery for Women n. 5*, TWN-Africa, Accra, 2000.