



United Nations



Ministero degli  
Affari Esteri

REGIONE  
TOSCANA



## PRE-CONFERENZA

### AIDE MEMOIRE

#### **Donne nelle Assemblee e nei Governi locali africani: Democrazia, partecipazione, sviluppo locale e pace**

**5 novembre 2009  
Palazzo Vecchio, Firenze**

#### **1. BACKGROUND**

##### ***1.1 Politiche di Genere: Stato dell'arte***

A partire dagli anni '70 del secolo scorso, il tema dei diritti e della partecipazione delle donne nei processi decisionali ha assunto progressivamente maggior rilievo a livello internazionale.

Il 18 Dicembre 1979, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), che rappresenta il principale testo giuridico non vincolante sui diritti delle donne.

Le Conferenze Mondiali delle Nazioni Unite di Città del Messico, Il Cairo, Copenhagen, Nairobi e Pechino ed i forum paralleli delle ONG, hanno permesso la definizione e la promozione di un nuovo approccio verso il miglioramento dello *status* delle donne.

Con la Conferenza di Pechino del 1995, per la prima volta nel contesto internazionale, vengono affermati i concetti di "*gender mainstreaming*" ed "*empowerment*", viene enfatizzato il tema delle pari opportunità nell'accesso al potere e viene rivalutato il ruolo della donna nei processi decisionali.

In particolare la Piattaforma d'Azione approvata dalla Conferenza di Pechino ha avuto un ruolo fondamentale nell'incoraggiare le donne alla partecipazione politica e ha dato maggiore peso alla mobilitazione.

La Conferenza ha chiesto che i governi riconoscano e garantiscano pari opportunità nell'accesso alle istituzioni politiche e la piena partecipazione femminile ai processi decisionali. La piattaforma ha sottolineato inoltre l'uguaglianza di genere nelle istituzioni nonché la piena libertà di associazione e di impegno politico.

Sulla scia delle raccomandazioni della Piattaforma di Pechino, la comunità internazionale si è ulteriormente mobilitata negli anni a seguire. Nel documento finale della ventitreesima Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2000, è stata sottolineata la necessità di aumentare la rappresentanza femminile nei governi e, nello stesso anno, per la prima volta, anche il Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 1325, ha enfatizzato l'importanza dell'applicazione del principio di uguaglianza di genere per quanto concerne la prevenzione dei conflitti ed il mantenimento della pace.

Inoltre, particolare risalto è stato dato alle politiche di genere attraverso i Millennium Development Goals (MDG - Obiettivi di Sviluppo del Millennio). Infatti, ben due degli otto Obiettivi sono rivolti all'uguaglianza di genere, allo status delle donne ed al miglioramento della salute materna. Nel 2006 la Cinquantesima Sessione della Commissione sullo status delle donne ha ribadito il concetto delle pari opportunità nell'accesso ai processi decisionali.

I documenti citati, come altri prodotti nel corso di questi anni, non hanno valore giuridicamente vincolante ma molti di essi hanno rappresentato importanti strumenti politici, utilizzati dai movimenti delle donne di tutto il mondo, per affermare il punto di vista di genere, sia a livello internazionale che nelle proposte politiche a livello nazionale e locale.

## ***1.2 Politiche di genere in Africa***

Negli ultimi venti anni anche in Africa sono stati assunti importanti impegni riguardo alla partecipazione politica delle donne. Nell'art. 4 dell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana del 1994, viene citata l'importanza della promozione dell'uguaglianza di genere tra i principi cardine cui devono ispirarsi le politiche degli Stati aderenti. Nello stesso anno nella Piattaforma d'Azione di Dakar, in preparazione alla Conferenza di Pechino, viene riaffermato che le donne, come gli uomini, devono assumere un ruolo importante a tutti i livelli decisionali, nella diplomazia e nei processi di pace e risoluzione dei conflitti. Il principio alla base della Piattaforma d'Azione Africana è l'assunzione della prospettiva di genere in tutte le politiche, azioni e piani diretti a promuovere l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace.

Il piano d'azione africano, per accelerare l'attuazione delle Piattaforme di Dakar e Pechino per la promozione del ruolo delle donne (1999) e dunque per realizzare politiche coordinate a livello locale, nazionale, sub-regionale, regionale e internazionale, esorta i governi a sviluppare azioni coordinate in applicazione dei principi delle piattaforme stesse, coinvolgendo anche NGO, agenzie delle Nazioni Unite ed altri attori che lavorano sul tema del "genere".

Il Protocollo della Carta Africana dei diritti Umani e dei Popoli (Maputo 2003) dedica una sezione speciale ai diritti delle donne in Africa. In particolare l'art.9 sancisce che le parti politiche devono attuare misure miranti alla promozione della partecipazione della donna in politica e che le donne devono avere il diritto a candidarsi alle elezioni senza subire discriminazioni, ad essere rappresentate equamente a tutti i livelli del processo

elettorale e poter partecipare alla definizione dei programmi di sviluppo ed alle politiche pubbliche.

La Dichiarazione Solenne sull'uguaglianza di genere in Africa, adottata nell'ambito della terza Sessione ordinaria dell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione Africana (2004), afferma l'importanza di promuovere le politiche di genere e di pari opportunità in tutti i settori politico-decisionali, socio-economici, culturali e sociali.

Più recentemente inoltre, i governi di numerosi Paesi Africani, come quelli della *Southern African Development Community (SADC)* hanno affermato la volontà di assicurare alle donne almeno il 30% dei posti nelle istituzioni e nei centri di decisione politica.

### ***1.3 Decentramento e politiche di genere***

Nell'ultimo decennio, il tema del decentramento e dell'autogoverno locale si è affermato come prioritario nell'agenda politica-istituzionale di molti Paesi Africani e delle principali organizzazioni internazionali, a partire dalle Nazioni Unite.

L'approccio locale ai temi del governo e della rappresentanza è stato sempre più visto come un contributo importante all'impegno per sradicare la povertà, favorire lo sviluppo locale, avvicinare le istituzioni ai bisogni reali dei cittadini, sostenere la partecipazione democratica, il buon governo e anche per promuovere i processi di pace e di riconciliazione nei Paesi colpiti da conflitti. Il livello locale costituisce non solo quello più prossimo ai cittadini, ma anche il più importante, per declinare in concreto i principi di uguaglianza di genere sanciti dai documenti internazionali sopra citati.

In questo contesto è molto importante approfondire il ruolo che assume la partecipazione delle donne nelle assemblee e nei governi locali.

In occasione del Vertice Mondiale delle Nazioni Unite del 2005 è stata sottolineata l'importanza del ruolo delle autorità locali, sia nelle aree rurali che in quelle urbane, per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo democratico concordati a livello internazionale, compresi gli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG)". Anche in questo summit è stata evidenziata la necessità di permettere alle donne di partecipare ai processi politici decisionali e di essere rappresentate equamente nelle assemblee e nei governi.

Negli ultimi anni l'Unione Europea ha riconosciuto tra le sue linee di programmazione prioritarie le politiche del decentramento ed ha favorito l'approccio dello sviluppo locale. Specifica attenzione è stata destinata al rafforzamento del ruolo delle autorità locali ed allo sviluppo di gemellaggi, reti, partenariati tra istituzioni locali nei rapporti nord-sud e sud-sud, privilegiando le azioni che puntano a promuovere i temi di genere.

L'Unione Internazionale degli Enti Locali (IULA) ha affermato che "*l'integrazione sistematica delle donne nelle istituzioni locali aumenta la base democratica, l'efficacia e la qualità della gestione degli affari pubblici locali (...). Per creare governi locali efficaci, equi e democratici, in cui donne e uomini abbiano uguale accesso ai processi decisionali ed ai servizi, la prospettiva di genere è centrale in tutti gli ambiti in cui si compiono le scelte le politiche e la gestione dei servizi locali*".

E' stato osservato che nei Paesi che hanno sviluppato più avanzati processi di decentramento il numero di donne nelle istituzioni locali è aumentato. Ciò significa che le donne possono giocare un ruolo importante affinché il governo locale abbia un impatto positivo sullo sviluppo delle comunità, ma anche che il decentramento può costituire uno strumento importante per rafforzare il ruolo ed il peso politico delle donne.

Ciononostante il peso di tradizioni, costumi, stereotipi e discriminazioni di ogni tipo, nonché il difficile accesso diretto alle risorse, continuano ad ostacolare una più estesa ed effettiva partecipazione delle donne ai processi decisionali, anche a livello locale. Tali ostacoli sono emersi anche nella discussione online "*Women, Political Participation and Decision Making in Africa*" organizzata dalla Division for the Advancement of Women/DESA nell'autunno del 2007. Nonostante queste difficoltà le partecipanti hanno sottolineato una tendenza positiva nella crescita della presenza e della partecipazione politica delle donne in Africa.

#### ***1.4 Euro-African Partnership e politiche di genere***

Euro-Africa Partnership for Decentralized Governance, nell'ambito della propria missione a sostegno dei processi di decentramento e di autogoverno locale nell'Africa Sub-Sahariana, ha sempre posto particolare attenzione al ruolo delle donne nelle assemblee e nei governi locali.

Nel corso di tre diverse missioni, organizzate nel 2007 e nel 2008, amministratrici africane provenienti da Sud Africa, Uganda, Ghana, Senegal, Burkina Faso, Camerun, Niger e Mali hanno partecipato in Italia ad un fitto programma di incontri, visite e conferenze, con l'intervento da parte di rappresentanti di altri Paesi europei. Particolare attenzione è stata posta sullo scambio di esperienze e di buone pratiche, sud-sud e nord-sud, sul ruolo delle donne nelle amministrazioni locali e sul tema della costruzione delle reti delle donne amministratrici locali, a livello nazionale, regionale ed euro-africano.

In questo senso particolarmente significativo si è rivelato la *Pre-Conference Seminar for Elected Women Local Government Leaders*. La conferenza dal titolo: "*Strengthening Women's Leadership in Local Government for Effective Decentralized Governance and Poverty Reduction in Africa: Roles, Challenges and Strategies*" è stata organizzata da UNDESA, con la collaborazione di Euro-African Partnership, nel maggio 2008 a Yaoundé.

La Conferenza ha posto l'attenzione sul valore aggiunto che le donne elette apportano al governo locale, sullo scambio di esperienze e di buone pratiche e, al tempo stesso, sulla necessità di incentivare strategie *ad hoc* per rafforzare il ruolo e la presenza delle donne nelle istituzioni locali, affinché possano ottenere un ruolo centrale nelle politiche e nei programmi di lotta contro la povertà. Le leader di diversi Paesi africani presenti, di comune accordo, hanno proposto la creazione di un network euro-africano per consolidare le relazioni tra amministratrici locali e per favorire la nascita di partenariati. I risultati della Conferenza sono stati poi presentati nell'ambito della *Ministerial Conference on Leadership Capacity Development for Decentralized Governance and Poverty Reduction* che si è tenuta nei giorni successivi, sempre a Yaoundé.

Nel documento conclusivo della Conferenza è stato sottolineato, tra l'altro, che le donne hanno di fronte sfide importanti a livello politico, economico e culturale. Per quanto riguarda le sfide in ambito politico, sono state raccomandate azioni per rafforzare le reti tra donne, per la formazione di commissioni femminili all'interno dei Ministeri del Decentramento o presso altri uffici di alto livello presso i governi centrali, per l'adozione di provvedimenti miranti all'attuazione di azioni che favoriscano la presenza femminile nell'ambito delle attività dei partiti politici e la formazione delle donne impegnate in politica.

### ***1.5 Regione Toscana e politiche di genere***

In Italia, così come in molti altri Paesi, la presenza delle donne nei processi decisionali non ha ancora raggiunto il 30%, così come stabilito dalla conferenza di Pechino. Malgrado le donne abbiano raggiunto o addirittura superato la presenza degli uomini in alcune aree specifiche, in ambito politico sussiste un gap ancora da colmare per quanto concerne la presenza maschile e femminile. La Toscana è la regione italiana con il più alto numero di donne elette nel consiglio regionale, (25%). Inoltre, negli ultimi vent'anni, le donne Sindaco della regione sono passate da 14 a 44; tuttavia esse rappresentano ancora solo il 15% dei Sindaci e nella maggior parte dei casi sono alla guida di piccoli comuni.

Le decisioni politiche prese negli ultimi anni, potrebbero rappresentare il punto di partenza per un importante processo di miglioramento in questo senso. Come stabilito dal nuovo Statuto recentemente approvato, la Regione Toscana persegue, tra le sue finalità principali, "il diritto alle pari opportunità fra donne e uomini ed alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica" anche attraverso il ruolo e le funzioni svolte dalla commissione per le pari opportunità. La crescente presenza femminile nel Consiglio regionale ha inoltre incoraggiato l'adozione di significative leggi a tutela della donna: "Norme contro la violenza di genere", che offrono assistenza ed aiuto alle donne vittime di violenza; la legge che riserva alle donne il 50% delle nomine presso le istituzioni regionali o aventi interesse regionale e la recente legge sulla "Cittadinanza di Genere" che rafforza il diritto all'uguaglianza riconoscendo la cittadinanza di genere come un principio fondamentale alla base di tutte le politiche regionali.

## **2. CONTENUTI DELLA PRE-CONFERENZA**

La Conferenza intende indagare sul contributo che la presenza delle donne nelle assemblee e nei governi locali africani può offrire a livello politico. La Conferenza mirerà inoltre a stabilire le basi per la creazione di una Piattaforma che metta a confronto le esperienze delle amministratrici europee ed africane presso i diversi governi locali.

In particolare, la Pre-Conferenza porrà al centro del dibattito:

- L'esame delle *best practices* sulla partecipazione delle donne amministratrici nelle assemblee e nei governi locali e le relazioni tra queste e la società civile;
- Valutazioni sugli effetti prodotti nelle istituzioni locali, nelle attività dei governi e nelle politiche di sviluppo dei processi di decentramento dalla presenza delle donne;

- L'analisi delle strategie di buon governo in quei Paesi in cui si intraprendono azioni a sostegno del ruolo della donna nei governi locali come strumento di sostegno allo sviluppo e lotta contro la povertà;
- Esame dei programmi e progetti concernenti il rafforzamento delle micro-imprese femminili e del micro-credito a favore delle donne;
- Il riesame delle strategie adottate a livello nazionale ed internazionale per la creazione ed il consolidamento di networks di donne amministratrici europee ed africane;
- La definizione di un'agenda politica condivisa che rappresenti la base per la costruzione di una rete Euro-Africana di donne amministratrici locali.

In particolare, tre temi saranno al centro del dibattito:

- a. Decentramento e partecipazione: una prospettiva di genere per l'adozione di buone pratiche;
- b. Il ruolo delle donne nell'economia informale ed il loro contributo allo sviluppo locale;
- c. Il consolidamento delle reti di donne: partnership nord-sud e sud-sud.

#### Decentramento e partecipazione: una prospettiva di genere per l'adozione di buone pratiche

Nel report finale del forum organizzato dal DAW (Division for the Advancement of Women) si afferma che: "l'inclusione delle donne nella vita politica rappresenta una vittoria della democrazia ed un apporto non trascurabile per la soluzione di problematiche socio-economiche e politico-culturali. La loro leadership è pragmatica più che ideologica e si basa su logiche partecipative che coinvolgono le parti attive della società civile"<sup>1</sup>. La partecipazione della donna nel processo di decisione politica garantisce una migliore qualità alla politica africana.

A sostegno di queste affermazioni sono state individuate alcune motivazioni. In particolare, le donne leader a livello locale: (i) apportano una visione innovativa alla politica, basata su una maggiore efficienza ed inclusione; (ii) hanno un ruolo centrale nella mediazione, nell'organizzazione della vita quotidiana e delle dinamiche sociali di gruppo; (iii) manifestano una migliore capacità di affrontare le problematiche economico-sociali; (iv) garantiscono un forte ampliamento della democrazia costituendo la componente maggioritaria della popolazione,

Le statistiche e gli impegni presi da alcuni governi testimoniano l'avvio di nuovi processi relativi al ruolo politico della donna in Africa, ma il percorso per arrivare ad un'uguaglianza di genere nei settori chiave della politica è ancora un obiettivo lontano da raggiungere.

E' stato riscontrato che nella maggior parte dei Paesi africani la presenza delle donne a livello istituzionale nazionale è più elevata rispetto al livello locale. Questa tendenza va accentuandosi in Africa con l'introduzione delle c.d. 'quote-rosa'. Tale realtà contrasta con altre parti del mondo, come ad esempio l'Europa e l'America del Nord, dove la presenza delle donne a livello locale è più elevata che a livello nazionale. Per la peculiarità della situazione africana, è importante puntare, oltre che sulle "quote rosa",

anche sulle capacità e sulla competenza delle donne impegnate in politica, il che presuppone un certo livello di istruzione, l'esistenza di percorsi formativi mirati, l'accesso all'informazione, l'esistenza e l'applicazione di norme sul finanziamento della politica, ecc. Da qui la necessità di creare meccanismi di controllo e strumenti per la diffusione di *buone pratiche*.

### Il ruolo delle donne nell'economia informale ed il loro contributo allo sviluppo locale

Le donne sono "i motori dell'economia africana"; detenendo un ruolo fondamentale nell'ambito dell'economia familiare.

Le donne stanno sviluppando un ruolo di crescente importanza nella definizione e nella ricerca di forme autoctone di sviluppo economico e sociale, attraverso la programmazione capillare delle attività nel villaggio e l'organizzazione economica e sociale nelle sterminate periferie delle grandi città.

In gran parte dell'Africa, l'agricoltura rappresenta la principale attività economica ed in questo settore il lavoro delle donne occupa un ruolo predominante ma la maggior parte di loro non hanno accesso alla proprietà della terra, né diritto al credito.

Le donne hanno un ruolo prevalente anche nella diffusa economia informale che comprende un complesso di fenomeni difficilmente omogeneizzabili di piccole attività commerciali e artigianali, spesso sotto-pagate, prive di alcuna tutela sociale o legale.

Di fronte a queste realtà si tratta di approfondire il tema delle funzioni che il decentramento e l'autogoverno locale possono assumere per favorire lo sviluppo locale, dal basso, valorizzando le risorse e le competenze presenti nei territori, in un'ottica di sostenibilità ambientale e sociale. A partire dal ruolo peculiare svolto dalla donna nell'economia locale, occorre infine comprendere "se e come" la presenza delle donne nelle assemblee e nei governi locali possa incentivare nuove occasioni di sviluppo locale e qualificare le attività economiche.

### Il consolidamento delle reti di donne: partnership nord-sud e sud-sud

Il peso politico delle donne nelle vita politico-istituzionale locale non può che dipendere dall'unità e dalla buona organizzazione delle donne.

In primo luogo è rilevante la costruzione ed il mantenimento di rapporti costanti tra le organizzazioni della società civile, soprattutto di donne, da un lato, e le donne elette nelle istituzioni locali dall'altro. Gli ambiti nei quali le organizzazioni delle donne della società civile sono più attive sono quelli relativi ai temi della violenza contro le donne, della gestione dei conflitti, della violazione dei diritti e quelli relativi alla salute riproduttiva, all'ambiente, alla sanità, e all'educazione.

In secondo luogo va favorita la presenza delle donne nelle associazioni nazionali e sovranazionali degli enti locali. In questo senso la costituzione di network strutturati tra donne amministratrici locali sia sud – sud che nord – sud ed in particolare tra Europa e Africa, garantirà il rafforzamento del decentramento e del ruolo delle donne nelle Istituzioni Locali..

In tale contesto questa pre-conferenza si colloca come un'occasione di scambio di esperienze e l'opportunità per avviare un lavoro comune tra reti di donne amministratrici europee ed africane.

Ci si propone di condurre dibattiti relativi alla promozione della good governance, della partecipazione, dell'innovazione nonché le conseguenti implicazioni nella lotta contro la povertà e nei processi di pace e risoluzione dei conflitti.

### **3. PARTECIPANTI**

La conferenza coinvolgerà:

- Amministratrici donne elette nei governi locali africani;
- Rappresentanti di Istituzioni ed assemblee europee;
- Altri esperti del settore tra i quali
  - UCLGA (Union of Cities and Local Governments of Africa);
  - Council of European Municipalities and Regions;
  - Gruppi ed associazioni di donne della società civile Europea ed Africana;
  - Rappresentanti delle Nazioni Unite esperti in materia di decentramento e parità di genere.

### **4. LUOGO E DATE**

La Pre-Conferenza avrà luogo a Firenze, il 5 novembre 2009. Le amministratrici parteciperanno anche alla Seconda Conferenza delle istituzioni regionali e locali europee ed africane che si terrà a Firenze il 6-7 Novembre 2009. Le conclusioni della Conferenza delle amministratrici Europee ed Africane saranno presentate nel dibattito della Seconda Conferenza delle Istituzioni regionali e locali europee ed africane.

### **5. CONTACT PERSONS**

#### **1. Euro-African Partnership**

Ms. Valentina Tronconi,  
Via Cavour, 18  
I-50129, Florence, Italy  
Tel.: +39 055 2387486. Fax: +39 055 2666006  
E-mail: [conferenzeuroafrica@consiglio.regione.toscana.it](mailto:conferenzeuroafrica@consiglio.regione.toscana.it)

#### **2. Regional Council of Tuscany**

Ms. Cinzia Sestini  
Ufficio Attività Internazionali  
Via Cavour, 26  
I-50129, Florence, Italy  
Tel.: +39 055 2387285. Fax: +39 055 2387352  
E-mail: [conferenzeuroafrica@consiglio.regione.toscana.it](mailto:conferenzeuroafrica@consiglio.regione.toscana.it)

### **3. UNDESA**

#### **A: DPADM**

- Dr. John-Mary Kauzya, Chief  
Governance and Public Administration Branch  
Division for Public Administration and Development Management, Department  
of Economic and Social Affairs of the United Nations  
DC 2 Room 1742, Two UN PLAZA, NY, 10017, New York, USA  
Tel: +1 212 963 1973. Fax: +1 212 963 2916  
E-mail: [kauzya@un.org](mailto:kauzya@un.org)  
Website: [www.unpan.org](http://www.unpan.org)

-

Ms. Adriana Alberti, Governance and Public Administration Officer, Division for  
Public Administration and Development Management, Department of Economic  
and Social Affairs of the United Nations  
E-mail: [alberti@un.org](mailto:alberti@un.org)

#### **B: DESA/Office in Rome**

- Ms. Stefania Senese,  
Corso Vittorio Emanuele, 251  
I-00186 Rome, Italy  
Tel.: +39 06 68136320 ext.110  
E-mail: [senese@un.org](mailto:senese@un.org)