

Programma di cooperazione bilaterale Italia-Mozambico 2000-2002

Aide Mémoire

1. Il Governo italiano e il Governo del Mozambico hanno tenuto nel corso dell'anno 2000 degli incontri tesi a definire le linee generali della loro cooperazione allo sviluppo per gli anni 2000-2002.

In tali incontri, e sulla base di quanto previsto dall'accordo di cooperazione allo sviluppo tra Italia e Mozambico firmato a Maputo l'11-10-1996, è stato concordato il Programma triennale di cooperazione 2000-2002 (Country-Programme), elaborato secondo le indicazioni di cui al documento di strategia (allegato n. 1 del presente "Aide Mémoire").

2. Nel confermare che la loro cooperazione ha come fondamentali capisaldi il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, la lotta alla povertà, lo sviluppo sostenibile – con particolare riguardo allo sviluppo delle risorse umane, alla promozione del ruolo della donna, alla protezione dell'infanzia – nonché la promozione e il sostegno al settore privato, le due Parti hanno messo a punto il seguente programma. Esso riflette, nella sua impostazione, le scelte e le priorità fondamentali del Governo mozambicano, così come sono definite nella sua strategia di medio termine (Programma quinquennale 2000-2004) e nella sua strategia di riduzione della povertà quale emerge dall'interim Poverty Reduction Strategy Paper (Prsp).

3. Il Governo italiano metterà a disposizione del Mozambico per il periodo 2000-2002 risorse finanziarie a dono per un totale di 150 miliardi di lire (euro 77,4 milioni) per l'attuazione del programma-paese e per i vari settori di intervento.

Non sono inclusi in tale ammontare i costi di eventuali interventi di emergenza dell'aiuto alimentare, i contributi pubblici italiani ai programmi promossi da Ong italiane, le borse di studio in Italia nonché i fondi per la ricostruzione post-alluvione (ammontanti, questi ultimi, a circa 40 miliardi di lire).

4. Sulla base delle indicazioni contenute nella strategia-paese per il 2000-2002 le due Parti hanno concordato di concentrare lo sforzo comune di cooperazione su un numero limitato di settori d'intervento, ai quali verrà riservata la maggior parte delle risorse disponibili e programmabili.

La scelta dell'approccio settoriale prende in adeguata considerazione l'esperienza accumulata dal Mozambico con i quattro "Sector Wide Approaches - Swaps" attualmente in corso (sanità, istruzione, agricoltura e strade) senza peraltro contraddire l'approccio tendente alla concentrazione geografica degli interventi (è confermata la concentrazione degli interventi finanziati dalla cooperazione italiana sulle provincie di Sofala, Manica e Maputo) nonché l'esigenza di dare l'opportuno rilievo alle questioni trasversali (genere, infanzia, Aids) per loro natura multidimensionali.

4a. *Settore sociosanitario*

In merito alle azioni già avviate o da avviarsi in tale settore le Parti concordano sull'importanza che esse siano inserite nel contesto organico del Piano strategico nazionale nello spirito del codice di condotta firmato a Maputo dai principali partner tra cui l'Italia. Le iniziative in essere o da identificarsi assicureranno un'adeguata assistenza tecnica, lo sviluppo delle risorse umane, la riabilitazione funzionale di unità sanitarie, il sostegno alle attività curative e preventive e contribuiranno, inoltre, alle spese di funzionamento del Programma sociosanitario nazionale. Esse saranno orientate in particolare ad alleviare le condizioni sociali e sanitarie delle fasce più vulnerabili della popolazione. L'intervento assicurerà la continuazione e l'estensione del Programma sociosanitario rafforzando la presenza nella provincia di Sofala e nelle zone periferiche di Maputo, continuando inoltre il sostegno alle attività del Ministero della Sanità.

4b. *Settore agricoltura*

Considerando che il ruolo e lo sviluppo del settore agricolo è fondamentale per la riduzione della povertà, obiettivo primario del Governo mozambicano, l'Italia si impegna a rafforzare il proprio contributo al Proagri collaborando in tal maniera alla formazione di politiche settoriali tese a promuovere lo sviluppo agricolo del paese e orientate alla creazione di un ambiente favorevole e alla generazione di reddito e di impiego.

Inoltre, tenendo conto che la partecipazione dei privati alla generazione di ricchezza appare condizione necessaria allo sviluppo dell'economia rurale, a queste attività istituzionali sarà cura aggiungere azioni volte a promuovere l'imprenditoria privata e il commercio rurale favorendo altresì il raggiungimento della sicurezza alimentare, intesa nella sua più ampia accezione, ivi incluse quelle azioni necessarie a garantire la sanità veterinaria e la qualità degli alimenti.

4c. Settore educazione

Si intendono appoggiare le azioni che il Governo del Mozambico, riconoscendo le necessità di una società in via di cambiamento e in funzione delle dinamiche e delle necessità del mercato, mira ad avviare nel settore dell'istruzione. Si concorda sull'importanza da annettere alla formazione all'interno di un tale processo e si conviene sugli obiettivi delineati nel piano settoriale: miglioramento della qualità dell'insegnamento primario e secondario, aumento dell'accesso all'educazione e miglioramento delle capacità gestionali mediante azioni di decentramento finanziario e amministrativo accompagnate da misure di riqualificazione del personale. In tale contesto un'attenzione particolare potrebbe essere riservata alla riqualificazione del corpo insegnante e/o alla formazione professionale.

Nell'ambito del settore l'Italia, inoltre, continuerà ad appoggiare e sostenere la formazione superiore e in particolare quella universitaria, tenendo conto dei rapporti tradizionalmente mantenuti con l'Università "Eduardo Mondlane" e con alcune Facoltà ad essa appartenenti.

4d. Settore Pubblica amministrazione

La creazione di adeguata capacità istituzionale tanto a livello centrale che periferico costituisce una determinante necessità dell'Amministrazione mozambicana per consentire alla stessa di affrontare le sfide cui essa è chiamata nel medio periodo. Strumento principale per il raggiungimento di tale obiettivo è il programma di decentramento politico-amministrativo che prevede il progressivo trasferimento di competenze ai Governi provinciali. Nel quadro delle azioni governative, e nell'ambito delle province di Sofala e Manica, si ritiene di poter avviare una specifica iniziativa volta ad aumentare l'efficienza delle strutture amministrative dandone concreta attuazione attraverso l'avvio di un programma di sostegno e rafforzamento delle capacità dei Governi provinciali per garantire una corretta ed efficiente gestione dei fondi pubblici, realizzare un adeguato coordinamento delle attività di cooperazione svolte sul territorio provinciale e intervenire nei distretti non sufficientemente dotati di risorse finanziarie e umane quale che ne sia la provenienza.

Nell'ambito del potenziamento delle strutture amministrative si potrebbe ulteriormente sostenere lo sforzo intrapreso dall'istituto di statistica per dotare il paese di affidabili strumenti conoscitivi indispensabili alla elaborazione di una programmazione basata su dati certi e inoltre contribuire allo sforzo delle Autorità locali per il potenziamento dell'istituto nazionale per la gestione delle calamità.

4e. Appoggio al settore privato

Le due Parti riconoscono il ruolo centrale che la promozione del settore privato ha ai fini della crescita economica, dell'aumento del reddito, della creazione di nuova occupazione e dell'integrazione dell'economia in quella globale. Anche in questo settore si potrà intervenire selezionando ed eseguendo componenti di programmi nazionali messi a punto tanto da organismi internazionali che dal Governo. Si potranno configurare azioni e attività decentrate nelle province di concentrazione che potrebbero sostenere sia interventi di natura istituzionale che orientati direttamente alla promozione di progetti imprenditoriali.

4f. Lotta alla povertà

Nel quadro degli impegni assunti al Vertice delle Nazioni Unite sullo sviluppo sociale di Copenaghen del 1995 mirati a dare appoggio alle politiche e strategie nazionali di lotta alla

povertà con l'obiettivo di dimezzare entro il 2015 il numero dei poveri, le Parti concordano nell'elaborare una specifica iniziativa, parte di un più vasto programma di lotta alla povertà, per promuovere la partecipazione più ampia di tutti gli attori sociali pubblici e privati interessati alle fasi della programmazione, realizzazione e controllo degli interventi, con particolare attenzione alla piena partecipazione delle donne, ai diritti dei minori e dei gruppi vulnerabili e per un ambiente istituzionale più favorevole alla riduzione della povertà, migliorando il funzionamento delle strutture di governo e dei servizi pubblici e privati e attraverso la partecipazione democratica dei soggetti sociali coinvolti.

4g. *Fondi non attribuiti*

Le due Parti concordano che una parte delle risorse programmabili venga considerata sia come fondo di riserva sia come fondi da utilizzare per il finanziamento di attività al di fuori dei settori d'intervento individuati, ad esempio nel settore della protezione dall'ambiente o in quello della salvaguardia del patrimonio culturale.

5. Nel quadro dell'importo indicativo programmabile (150 miliardi di lire) di cui al punto 3 e sulla base delle indicazioni e degli obiettivi specificati per ciascun settore d'intervento, la ripartizione delle risorse sarà la seguente:

Settore	Lire (miliardi)	Allocazione %	Euro (1) (milioni)
Sociosanitario	25,5	17,0	13,2
Agricoltura	25,5	17,0	13,2
Istruzione	22,5	15,0	11,6
Pubblica amministrazione	25,5	17,0	13,1
Sostegno al settore privato (2)	12,0	8,0	6,2
Fondi non allocati (3)	19,0	12,7	9,8
Programma di lotta alla povertà	20,0	13,3	10,3
Totali (4)	150	100	77,4

(1) Approssimativamente.

(2) Escluso Programme Aid.

(3) La voce fondi non allocati include azioni tematiche in ambito sociale, quale la lotta all'Aids, e temi trasversali come il sostegno all'infanzia e interventi a favore del settore ambientale e della salvaguardia del patrimonio culturale.

(4) Non sono incluse nella cifra indicativa di programmazione gli importi relativi a contributi per progetti promossi da Ong italiane, alla formazione in Italia, alle attività di emergenza e di ricostruzione a seguito della Conferenza di Roma.

6. All'interno di ciascun settore le allocazioni alle singole iniziative di cooperazione, impostate in funzione degli obiettivi precedentemente segnalati, avverranno – laddove necessario – sulla scorta di specifiche attività di identificazione e formulazione effettuate tra le Parti.

7. Secondo i principi accettati dalle due Parti nella realizzazione delle attività in corso, la cooperazione bilaterale italo-mozambicana sarà fondata sulla partnership tra i due Governi nella definizione, realizzazione, monitoraggio e valutazione dei programmi e progetti concordati. È auspicabile che tale partnership sia estesa alle diverse espressioni della società civile dei due paesi.

Per la Parte mozambicana la supervisione del programma-paese è affidata al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione che, a sua volta, sarà responsabile del coordinamento con gli altri organismi a livello centrale e provinciale coinvolti nella realizzazione delle iniziative specifiche.

Per la Parte italiana la gestione del programma-paese è affidata alla Dgcs, direttamente o attraverso l'Ambasciata d'Italia a Maputo e il suo Ufficio di cooperazione.

Particolare cura sarà posta nel coordinamento da parte dei due Governi. In particolare, è prevista una riunione annuale di revisione al fine di discutere sull'avanzamento del programma, assumere, se necessario, decisioni su possibili nuove allocazioni o riallocazioni di fondi e discutere ogni altro argomento di interesse delle due Parti.

Maputo, 22 dicembre 2000

Per il Governo italiano
Stefano Rastrelli
Ambasciatore

Per il Governo mozambicano
Frances Rodrigues
*Vice Ministro degli Affari Esteri e della
Cooperazione*

Allegato n. 1

Documento di strategia della cooperazione Italia-Mozambico per il triennio 2000-2002

La cooperazione italiana con il Mozambico

Cenni storici

Il Governo italiano ha attivamente appoggiato gli sforzi mozambicani per il raggiungimento degli obiettivi di crescita favorendo la conclusione degli Accordi di pace e il processo di sviluppo iniziato a seguito della firma degli stessi. L'impegno del Governo italiano nel paese si riflette anche nello sforzo finanziario sinora sostenuto ammontante, negli ultimi 18 anni, a circa 1.100 miliardi di lire a dono e fa del Mozambico uno dei paesi prioritari per la cooperazione italiana e, nell'area Sadc, primo beneficiario della stessa.

In passato la cooperazione italiana si è impegnata nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali, necessarie alla riabilitazione del tessuto economico e sociale del paese, nel settore dei trasporti (ferrovia da Maputo al confine dello Swaziland), delle telecomunicazioni, dell'idraulica (acquedotto di Beira e Pemba, seconda e terza città del paese; dighe di Corumana e Pequeno Libombo, la prima strumento base per lo sviluppo agrozootecnico di una vasta area situata nella provincia di Maputo, la seconda serbatoio e riserva per l'approvvigionamento idrico della capitale e dei suoi dintorni) e nei settori industriali (vetreria di Maputo, estrazione e lavorazione del marmo a Pemba, saline di Spence e Matola nella provincia di Maputo) e agricoli (comprensori irrigui e progetti di sviluppo integrato) per un valore globale di 652 miliardi di lire.

A seguito della firma degli Accordi di pace l'Italia ha elaborato, di concerto con le Autorità locali, un vasto programma di cooperazione teso a ripristinare le condizioni necessarie alla stabilizzazione della società profondamente provata dagli eventi bellici. Le azioni della cooperazione si sono quindi orientate su iniziative multisettoriali di recupero del tessuto produttivo e sociale, particolarmente nelle aree dove maggiore era sentita la presenza degli sfollati e dei rifugiati, e hanno costituito la struttura portante dell'intervento italiano sino al 1998 (programmi straordinari a favore di sfollati e rifugiati, ricostruzione delle infrastrutture sociali, programmi di sicurezza alimentare). Nel periodo 1993-1998 le erogazioni a dono italiane hanno raggiunto la somma complessiva di 415 miliardi di lire, ai quali si devono aggiungere circa 215 miliardi derivanti dalla cancellazione dei crediti concessionali.

A seguito dei successi ottenuti dal Mozambico in campo macroeconomico, anche grazie all'apporto della comunità dei donatori, l'Italia di concerto con i principali attori della società mozambicana ha intrapreso ora un lavoro di riorientamento delle proprie attività tese a superare la fase d'emergenza per favorire, invece, uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del paese. Gli interventi si orientano attualmente ad appoggiare la crescita delle istituzioni

governative sia centrali che locali, al fine di aumentare le capacità endogene di programmazione ed esecuzione del programma governativo, a sostenere i processi produttivi nel campo dell'agricoltura e del coinvolgimento del settore privato nella generazione d'impiego e reddito e, infine, in azioni di supporto al settore sanitario. In quest'ultimo l'Italia ha assunto il ruolo di donatore di riferimento nella provincia di Sofala, una delle più popolate e gravemente colpite dal conflitto civile, assumendosi il compito, in una prima fase, di recuperare le infrastrutture e di facilitarne l'accesso a più ampie fasce di popolazione e quindi di valorizzare, in un secondo tempo, le capacità locali al fine di rendere meno evidente la dipendenza da attività d'assistenza tecnica internazionale e quindi sostenibile.

Priorità passate della cooperazione italiana in Mozambico: 1996-1999

Gli elementi qualificanti a lungo termine del Programma di cooperazione italo-mozambicano 1996-1999 vengono qui di seguito sinteticamente elencati:

- consolidamento del processo di pace;
- riduzione dei livelli di povertà mediante la promozione di un processo di sviluppo sociale ed economico sostenibile, con particolare attenzione alle zone rurali del paese e allo sviluppo della piccola e media imprenditoria;
- appoggio al processo di decentramento politico-amministrativo degli organi dello Stato;
- contributo al processo di riaggiustamento strutturale e di razionalizzazione della spesa pubblica e delle capacità di gestione della Pubblica amministrazione;
- sostegno della bilancia dei pagamenti.

Nel passato triennio si è assistito alla chiusura e consegna della maggior parte delle iniziative (programmi multisettoriali di Sabie Incomati, Umbeluzi Tembe, programmi nel settore produttivo e dei servizi, ecc.) e avviata una riflessione sulla struttura del precedente programma di cooperazione che ha condotto alla riformulazione dell'approccio nel settore della sanità, culminato nell'approvazione da parte del Comitato direzionale del nuovo programma nazionale sociosanitario che riunisce e amplia le iniziative avviate nella provincia di Sofala. È stata inoltre definita la nuova fase del programma con l'Università "Eduardo Mondlane" che, facendo ricorso alla norma di finanziamento prevista dall'art. 15 del Regolamento di attuazione della legge n. 49/87, contribuirà a una maggiore "ownership" delle Autorità mozambicane sul progetto in accordo con le linee di un rapporto di partenariato più ampio. Si è infine assicurata la nostra partecipazione al Proagri, intervento di sviluppo settoriale agricolo, garantendo l'esecuzione di due componenti del programma governativo nei sottosettori dell'irrigazione e dell'economia.

Presenza geografica della cooperazione italiana

Nel periodo precedente la firma degli Accordi di pace, le azioni della cooperazione italiana si orientavano sulla costruzione di grandi opere di utilità pubblica e interventi in ambito industriale nelle aree che mostravano o importanti possibilità di sviluppo o necessità di iniziative a beneficio delle popolazioni. Le opere finanziate dalla cooperazione italiana si sono concentrate principalmente nella provincia di Maputo e distribuite, attraverso i grandi interventi realizzati, nelle province di Capo Delgado, Gaza, Sofala e Inhambane; vi sono stati pertanto rilevanti progetti in cinque delle dieci province del paese.

Alla metà degli anni Ottanta sono state individuate, nelle zone confinanti con le principali città, iniziative di tipo multisettoriale che avrebbero dovuto assicurare da un lato lo sviluppo produttivo e sociale delle aree di intervento nelle quali si andavano concentrando gli sfollati e dall'altro l'approvvigionamento alimentare delle capitali provinciali mantenute dalle forze governative. Nascono così gli interventi nelle aree dell'Umbeluzi, del Sabie Incomati, delle zone verdi di Maputo, di N'Guri e di Homoine: continua quindi la distribuzione geografica nelle cinque province in cui si erano attivati i programmi di sviluppo industriale.

L'intervento italiano sul territorio viene inoltre esteso ad altre province grazie ai programmi affidati e promossi dalle Ong assicurando quindi, di fatto, la presenza italiana in quasi tutte le province.

Con la firma degli Accordi di pace le attività di cooperazione, pur garantendo la continuazione dei precedenti progetti, iniziano a prestare maggiore attenzione alle due province di Sofala e Manica dove maggiore era la necessità di intervento a favore degli smobilitati e del tessuto sociale in aree che erano rimaste isolate dai precedenti flussi d'aiuti.

Con il rinnovato clima di pace, il consolidamento del processo democratico e lo sviluppo economico i programmi e le attività della cooperazione italiana si orientano a sviluppare azioni preferenziali e/o pilota nelle due province di riferimento ciò anche in armonia con la generalizzata tendenza dei donatori a specializzare e rendere più efficace la propria distribuzione territoriale.

Le province di concentrazione della cooperazione italiana

Le province di Sofala e Manica, nelle quali si concentreranno viepiù le attività di cooperazione, formano un insieme omogeneo per ragioni storiche e geografiche poiché entrambe delimitate dal fiume Zambesi a nord e dal Save a sud. L'asse costituito dal Corridoio di Beira, che unisce la costa alla frontiera zimbabwana, risulta di estrema importanza per l'unione sociale ed economica delle due province le quali sono divenute amministrativamente autonome solo a seguito dell'indipendenza.

Gli interventi nelle due province da parte della cooperazione italiana originano in ambedue i casi dall'avvio dei programmi identificati a seguito degli Accordi di pace, ma assumono nel tempo caratteristiche differenti a causa delle diverse situazioni presenti al momento della pace nelle due province: infatti mentre la provincia di Manica deve affrontare il problema del ritorno dei rifugiati dallo Zimbabwe, con la necessità di ricostruire il tessuto sia sociale che economico derivante dalla lunga assenza e dalla perdita dei contatti con la realtà d'origine, nella provincia di Sofala si assiste al ritorno degli sfollati che gravitavano sulla città di Beira.

Allo stato attuale, terminato il processo di reinserimento dei rifugiati e degli sfollati e di recupero e sfruttamento delle aree rurali grazie al ritorno delle popolazioni alle loro zone di origine e avviata la ricostruzione del tessuto socioeconomico, le due province mostrano caratteristiche e problematiche omogenee che, se si prescindono dalle peculiari differenze che le caratterizzano, possono essere, in generale, applicate al resto del territorio mozambicano.

L'infrastruttura viaria delle province è di fondamentale importanza nel contesto dello sviluppo del paese, giacché vi passa il "Corridoio di Beira" (ferrovia, oleodotto, elettrodotto, autostrada), di vitale importanza per l'economia zimbabwana, che corre in direzione est-ovest e cui si collegano i principali assi nord-sud del paese: la strada Inchope-Maputo e la strada Chimoio-Catandica-Tete.

L'attività economica predominante è quella agricola, ma esistono grandi potenzialità per l'industria estrattiva, l'industria forestale, la produzione di energia idroelettrica e l'industria turistica, che può contare su zone di grande valore paesaggistico, di interesse storico e di notevoli risorse faunistiche e forestali. La pressione dei diversi settori sulle risorse territoriali è alta e destinata ad aggravarsi in assenza di un Piano di sviluppo provinciale che tenga conto delle varie esigenze e della vocazione naturale delle diverse parti del territorio, dal punto di vista di un uso razionale delle risorse.

A livello provinciale esiste tutta una serie di problemi collegati alla possibilità di programmare e gestire efficacemente gli interventi orientati allo sviluppo sostenibile del territorio, che possono essere sintetizzati come segue:

- scarsa conoscenza delle risorse esistenti, delle potenzialità di sviluppo e dei problemi delle popolazioni residenti;
- scarsa qualificazione del personale tecnico, politico e amministrativo delle Amministrazioni locali, e scollamento dalle esigenze maggiormente sentite dalle popolazioni;
- insufficienza di risorse nel Programma pubblico di investimenti per poter dare avvio a processi locali di sviluppo.

Esistono inoltre problemi di carattere generale che si ripercuotono negativamente sulle possibilità di sviluppo della provincia e che ricadono nelle competenze del Governo provinciale, quali:

- la presenza diffusa di mine e di ordigni esplosivi nel territorio;
- l'incapacità di fornire qualsiasi indicazione agli operatori economici interessati a investire nella provincia sulle potenzialità produttive esistenti e sulla realtà imprenditoriale locale.

Le province si sono dotate di un opportuno strumento programmatico che ha come obiettivo strategico l'eliminazione della povertà assoluta che interessa la maggior parte della popolazione. Le attività previste nel Piano provinciale sono concentrate fondamentalmente in tre settori:

- sostegno all'Amministrazione statale per una maggiore efficacia nella programmazione e realizzazione degli interventi, diretto in particolare modo alle Amministrazioni locali;
- promozione di nuove opportunità di lavoro nel territorio;
- sviluppo rurale integrato.

Quest'esercizio ha evidenziato l'esigenza di far seguire alla formulazione dei piani di sviluppo interventi di sostegno alle Amministrazioni locali per l'avvio delle iniziative più urgenti identificate grazie al concorso delle comunità locali nei piani suddetti. Tuttavia, le strutture tecniche esistenti a livello distrettuale sono ancora troppo deboli e non dispongono di risorse proprie per garantire la continuazione delle attività di coordinamento già eseguite e le risorse che lo Stato può mettere a disposizione per la realizzazione degli interventi identificati come prioritari dai piani di sviluppo sono, almeno per il prossimo futuro, insufficienti. Pertanto è fondamentale il concorso dei singoli donatori affinché lo sforzo intrapreso di pianificazione decentrata sia reso esecutivo in coordinamento con il Governo centrale.

La nuova fase 2000-2002

La programmazione delle attività ordinarie di cooperazione con il paese per il triennio 2000-2002 prevede il rafforzamento e la continuità di alcune linee di attività e comporta un impegno di spesa a valere sul canale bilaterale ordinario a dono di circa 130 miliardi di lire. A questi si aggiungono fondi, per un ammontare di 20 miliardi, specificamente destinati all'esecuzione di un programma di lotta alla povertà e che costituiscono parte dell'iniziativa italiana che accoglie le linee-guida elaborate dai paesi donatori in ambito Ocse/Dac con l'obiettivo di dimezzare entro il 2015 il numero dei poveri assoluti. Il totale programmato risulta quindi di 150 miliardi di lire pari a circa 77,4 milioni di euro.

Strategia d'intervento

Dal confronto con le priorità governative, gli obiettivi di sviluppo assunti in ambito internazionale e le specificità delle politiche di cooperazione italiane vengono identificati i settori e le aree suscettibili di una nostra assistenza. Sarà tuttavia il caso di richiamare la necessità, sottoscritta in sede Ocse, che le proposte di intervento siano giustificate in quanto capaci di:

- produrre crescita economica e ridurre la povertà;
- ridurre l'esclusione sociale;
- promuovere il ruolo delle donne diminuendone l'esclusione e la povertà;
- migliorare l'efficienza delle istituzioni;
- agire a livello locale e nelle aree di maggior incidenza della povertà;
- facilitare l'accesso ai beni e servizi pubblici.

Tutti i principali donatori appoggiano i settori di sviluppo identificati dalle Autorità sulla base dell'analisi sulla povertà pubblicata a fine 1998 e tradotta nel Piano di azione quinquennale per la riduzione della povertà assoluta.

Similmente, l'Italia ha accolto le indicazioni operative e gestionali che prevedono una distribuzione uniforme dei donatori in tutto il territorio nazionale identificando pertanto aree di concentrazione per donatore. Per ragioni storiche e di continuità degli interventi avviati, tanto sul canale bilaterale che su quello multilaterale, l'Italia si ritrova a concentrare le proprie attività decentrate nell'ambito delle due province di Sofala e Manica. Si deve sottolineare che in tale contesto la presenza italiana nelle sopramenzionate province non

appare in contrasto né scoordinata con la distribuzione della presenza dei donatori sul territorio che, di fatto, è avvenuta negli ultimi anni e si è andata consolidando come una realtà operativa di cui tenere conto. Resta comunque una forte presenza degli altri donatori nelle due province in questione che non si sovrappone alle iniziative italiane ma che, al contrario, mette in evidenza la capacità di coordinamento raggiunta dal paese e il buon grado di integrazione della comunità dei donatori grazie anche a piani di sviluppo nazionali, settoriali e provinciali, elaborati dal Governo. L'attività coordinata dei donatori è seguita a livello centrale e tenuta in debita considerazione nella distribuzione delle risorse e si riflette nel consolidamento in bilancio al momento delle attività programmatiche governative, in linea con le indicazioni del Ministero delle Finanze che ritiene necessario una maggiore trasparenza delle attività di aiuto allo sviluppo ai fini strategici e programmatici della spesa nazionale e della definizione delle priorità.

Analogamente a quanto sopra detto, anche in ambito settoriale si assiste a una consolidata tendenza alla riduzione delle aree e dei settori di intervento dei singoli donatori. Tale tendenza leggibile sia in chiave di migliore ed efficace coordinamento che di ottimizzazione nell'uso delle risorse finanziarie e umane disponibili ha di fatto condotto l'intera comunità dei donatori a rivedere le proprie priorità indirizzando le attività verso i settori fondamentali indicati in ambito di lotta alla povertà e associandole a scelte specifiche legate ad altri particolari settori.

Tenuto conto di questa tendenza programmatica, che si riscontra nei documenti strategici dei vari attori di cooperazione, anche l'Italia dovrà operare una selezione dei settori in cui attivamente ed efficacemente apportare il proprio contributo in un'ottica di raggiungimento di risultati misurabili e d'impatto.

Attualmente, in funzione dei principi riassunti nelle linee-guida del Consiglio europeo e nella distribuzione di compiti effettuata a livello di coordinamento dei donatori, in risposta all'esigenza di integrazione delle attività dei diversi attori di cooperazione si ritiene opportuno spostare l'accento sui settori altamente prioritari definiti dai piani governativi e in particolare dal piano della lotta alla povertà, per i quali il raggiungimento degli obiettivi comporta un impegno continuativo di medio-lungo periodo.

Priorità governative

Le priorità governative possono essere riassunte come segue:

- riduzione della povertà;
- graduale eliminazione degli squilibri macroeconomici;
- creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo dell'imprenditoria privata;
- aumento dell'occupazione;
- promozione di uno sviluppo sociale e decentrato bilanciato.

È intenzione della cooperazione italiana definire le aree e i limiti del suo intervento basandosi sui settori indicati nell'interim Poverty Reduction Strategy Paper del Gom, associati alle finalità di sviluppo concordate in sede internazionale e riportate nel documento Ocse/Dac "Obiettivi da raggiungere nel XXI secolo", e alle specificità della politica italiana per la cooperazione allo sviluppo, così come indicate dal documento programmatico dell'On. Ministro Dini, che dovrebbero fornire il quadro di riferimento del programma italiano.

Gli obiettivi indicati in sede Ocse sono:

- benessere economico: riduzione della povertà estrema del 50% entro il 2015;
- sviluppo sociale: educazione di base universale entro il 2015;
- uguaglianza di genere, eliminando le differenze nell'educazione primaria e secondaria entro il 2005;
- riduzione della mortalità infantile di tre quarti entro il 2015;
- riduzione della mortalità materna di tre quarti entro il 2015;
- sanità materna, accesso ai servizi sanitari di base per tutti entro il 2015;
- ambiente sostenibile e rigenerabile: formulazione di politiche nazionali, per garantire un'inversione dell'attuale tendenza all'impoverimento delle risorse ambientali.

A fronte delle priorità elencate e considerando le grandi sfide che il paese deve affrontare con l'appoggio di tutta la comunità internazionale, l'Italia intende contribuire a tale sforzo congiunto, concentrando la propria azione su lotta alla povertà, sviluppo economico e in particolare sulla creazione di un ambiente favorevole per l'attivo inserimento del settore privato nel processo di generazione di ricchezza e di impiego e sul buon governo inteso come creazione di capacità istituzionale e appoggio al processo di decentramento.

Lotta alla povertà

Le linee politico-programmatiche di lotta alla povertà definite dal Governo del Mozambico prevedono azioni continuative e coordinate nei settori specifici dell'agricoltura, educazione, sanitario, occupazione e dell'assistenza sociale.

Il settore dell'educazione è considerato tra i più importanti per il raggiungimento della diminuzione della povertà a medio termine in quanto la crescita del tasso di alfabetizzazione e di educazione di base può fornire alle fasce più povere, sia rurali che urbane, gli strumenti necessari e indispensabili per migliorare la loro condizione.

La salute, quale componente legata al capitale umano, contribuisce grandemente alla riduzione della povertà. Diminuire la morbilità, la mortalità e le sofferenze delle popolazioni è un passo necessario per assicurare il potenziale produttivo degli aggregati familiari.

Il ruolo del settore agricolo è fondamentale per la riduzione della povertà, considerando che l'80% della popolazione mozambicana vive nelle zone rurali e circa il 90% di essa ricava le sue entrate principalmente, anche se non esclusivamente, dall'agricoltura di sussistenza.

La promozione dell'occupazione tanto nelle zone rurali che nelle zone urbane costituisce altresì un aspetto importante nella lotta alla povertà, in quanto l'assenza di fonti alternative di reddito contribuisce sostanzialmente all'aumento della vulnerabilità degli aggregati familiari poveri.

Risulta altresì importante intervenire in programmi di assistenza sociale rivolti ai gruppi più vulnerabili.

La lotta all'Aids costituisce una nuova sfida per lo sviluppo sociale ed economico del Mozambico. Nel quadro del Piano strategico nazionale 2000-2002, e nell'ambito della Global Partnership against Aids, verranno identificate specifiche azioni avvalendosi, quando necessario, delle competenze di Ong italiane.

In questo quadro l'azione italiana deve prioritariamente sostenere i primi tre settori con risorse corrispondenti alle priorità ad essi attribuite dal Gom e considerando che gli interventi in tali settori strutturali dell'economia del paese richiedono comunque un impegno di medio-lungo periodo (5-10 anni come indicato nei piani di sviluppo settoriali elaborati dal Governo di durata quinquennale, caratterizzati ovviamente da una continuità di azione).

Per quanto riguarda l'impiego si ritiene che tale tematica non possa essere al momento trattata con programmi specifici poiché il Governo non ha ancora affrontato in modo organico il problema e non esiste di conseguenza alcun piano operativo. Inoltre si ritiene che le azioni settoriali legate all'ambiente produttivo contribuiranno comunque al miglioramento dell'occupazione e alla creazione di fonti alternative di reddito.

Per quanto attiene all'assistenza sociale ai gruppi più vulnerabili, pur riconoscendo la rilevanza del tema, si ritiene che allo stesso non possano essere assegnate risorse in pari misura rispetto ai tre settori più volte menzionati.

Imprenditoria privata

La rilevanza della partecipazione dei privati alla generazione di ricchezza e all'organizzazione di un sistema produttivo efficiente ed equilibratamente distribuito all'interno del paese appare condizione necessaria per mantenere il momento favorevole dell'economia mozambicana. Tenuto conto dell'importanza che il Governo annette alla tematica e delle indicazioni fornite dall'On. Ministro che pongono altresì l'accento sullo sviluppo della piccola e media impresa quale strumento essenziale e determinante per una corretta e moderna crescita del paese, si dovrà intervenire innanzitutto a sostegno del settore riconoscendone pertanto il ruolo propulsivo nelle misure di accompagnamento e

integrazione dei programmi essenziali di lotta alla povertà, così come descritti nella sezione ad essi dedicata. Anche in questo settore si potrà intervenire selezionando ed eseguendo componenti di programmi nazionali messi a punto tanto da organismi internazionali che dal Governo e attività decentrate nelle province di nostro interesse che potrebbero sostenere interventi di natura istituzionale od orientati direttamente alla promozione di progetti imprenditoriali finanziati dalle disponibilità immesse nel frattempo sul mercato dalla comunità dei donatori, tra cui anche il Programme Aid italiano. La componente decentrata di tale azione sarà sinergica alle altre azioni nel frattempo avviate e/o pianificate dalla cooperazione italiana attraverso i canali multilaterale e bilaterale, concorrendo in tal modo in forma integrata, sia finanziaria che geografica e tecnica, finalizzata a creare una massa critica sufficiente a produrre il desiderato impatto sulle strutture produttive in un arco di tempo ragionevolmente corto.

Buon governo

Crescita istituzionale

La creazione di adeguata capacità istituzionale tanto a livello centrale che periferico costituisce, come più volte segnalato, una determinante necessità dell'Amministrazione mozambicana per consentire alla stessa di affrontare le sfide cui essa è chiamata nel medio periodo. Tale obiettivo deve essere perseguito essenzialmente mediante azioni di qualificazione del capitale umano a tutti i livelli e lo snellimento della macchina amministrativa.

La dimensione del problema che deve affrontare il Mozambico nella crescita di tutte le sue fondamentali istituzioni, sebbene richiami la comunità dei donatori sulle tre grandi aree settoriali già più volte citate, non deve far dimenticare che tali strutture devono necessariamente utilizzare, in forma coordinata, strumenti programmatici che risiedono al di fuori dei settori citati e che svolgono un ruolo altrettanto importante nella vita nazionale. In tale contesto l'Italia potrebbe da un lato, per ragioni di continuità, sostenere ulteriormente lo sforzo intrapreso dall'Istituto di statistica per dotare il paese di affidabili strumenti conoscitivi indispensabili all'elaborazione di una programmazione basata su dati certi, e dall'altro entrare in partnership con l'istituto nazionale per la gestione delle calamità – recentemente costituito – al fine di assicurare la tanto auspicata riconversione del suddetto istituto verso un approccio di protezione civile che interessi anche e soprattutto la prevenzione dei disastri e non solo il coordinamento e l'eventuale gestione delle calamità una volta verificatesi.

Si deve sottolineare che i suddetti istituti si sono dimostrati validi e affidabili partner con cui sviluppare componenti dei programmi di loro competenza. All'interno di queste istituzioni esistono componenti precise e puntuali, definite sia per obiettivi sia per dimensioni temporali, che permettono di contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali del programma senza peraltro doversi impegnare in un rapporto di dipendenza.

Date le sue caratteristiche geomorfologiche, il Mozambico soffre, a intervalli regolari, per eventi climatici – siccità e cicloni – che condizionano la vita delle popolazioni che risiedono nelle aree a rischio, ormai perfettamente identificate e inserite in piani di emergenza. Vi è quindi necessità di appoggiare l'approccio governativo, teso a superare gli interventi contingenti legati all'emergenza, e costituire un'affidabile struttura su cui contare per la gestione degli eventi naturali eccezionali.

Decentramento amministrativo

Nell'ambito delle priorità sia governative sia italiane, il potenziamento delle strutture amministrative periferiche è considerato di grande importanza e non può essere, pertanto, trascurato. Si ritiene fondamentale dare risposta alle esigenze di decentramento e in particolare alle specifiche necessità dell'area in questione inserendo questa componente nel programma triennale della cooperazione italiana, valutandone il coinvolgimento e la prospettiva nel medio periodo e dandone concreta attuazione attraverso l'avvio di un programma di sostegno o rafforzamento delle capacità dei Governi provinciali, teso a garantire una corretta ed efficiente gestione dei fondi pubblici, a realizzare un adeguato coordinamento delle azioni di cooperazione svolte sul territorio provinciale e a intervenire là

dove dovessero identificarsi distretti non sufficientemente sostenuti in termini di risorse finanziarie e umane di qualsiasi provenienza.

Settore	Lire (miliardi)	Allocazione %	Euro (1) (milioni)
Sociosanitario	25,5	17,0	13,2
Agricoltura	25,5	17,0	13,2
Istruzione	22,5	15,0	11,6
Pubblica amministrazione	25,5	17,0	13,1
Sostegno al settore privato (2)	12,0	8,0	6,2
Fondi non allocati (3)	19,0	12,7	9,8
Programma di lotta alla povertà	20,0	13,3	10,3
Totali (4)	150	100	77,4

(1) Approssimativamente.

(2) Escluso Programme Aid.

(3) La voce fondi non allocati include azioni tematiche in ambito sociale, quale la lotta all'Aids, e temi trasversali come il sostegno all'infanzia e interventi a favore del settore ambientale e della salvaguardia del patrimonio culturale.

(4) Non sono incluse nella cifra indicativa di programmazione gli importi relativi a contributi per progetti promossi da Ong italiane, alla formazione in Italia, alle attività di emergenza e di ricostruzione a seguito della Conferenza di Roma.

Altri settori

Rispetto alle indicazioni precedentemente fornite esistono ulteriori aree le quali potrebbero risultare oggetto di intervento sulla scorta di quanto stabilito in sede internazionale e in relazione alle priorità individuate nella relazione programmatica dell'On. Ministro per l'anno 2000. Ci si riferisce in particolare alle iniziative da eseguire nei settori dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e dei minori, qualora il totale complessivo delle risorse disponibili potesse permettere delle aperture anche rispetto a questi obiettivi.

A tal riguardo si deve tuttavia notare che le tematiche inerenti ai minori, in conformità con quanto stabilito nelle linee Ocse/Dac, rappresentano, nel quadro dei programmi di lotta alla povertà, tematiche trasversali imprescindibili e pertanto rappresentate nelle diverse componenti in cui si articola il programma triennale.

Infrastrutture, energia e acqua

Sebbene non compresi nella relazione programmatica per la cooperazione italiana 2000-2002 si deve tuttavia notare l'importanza che le Autorità mozambicane annettono agli interventi di riabilitazione ed estensione delle opere infrastrutturali in particolare nelle aree dell'approvvigionamento idrico, dei trasporti, comunicazione, sanità e istruzione. Benché infatti queste siano considerate nel documento programmatico governativo le aree prioritarie, nello stesso il richiamo alla necessità di intervenire nel rilancio delle opere pubbliche è costante e reiterato non solo come strumento per restituire dignità alla vita della popolazione, favorendo l'accesso a beni essenziali quali acqua e servizi sociali, ma anche per le opportunità di lavoro che esse creano e per l'impulso che darebbero all'economia del paese.

Sebbene, come detto, non comprese nelle linee politiche della cooperazione italiana bilaterale a dono queste esigenze impongono una duplice riflessione che coinvolge da un lato la dotazione finanziaria del programma con il Mozambico e le possibilità di impatto che iniziative a carattere infrastrutturale possono avere nell'ambito del più generale obiettivo di lotta alla povertà e dall'altro l'opportunità di riconsiderare la possibilità di tornare a concedere crediti d'aiuto al paese, cosa che peraltro molti Stati europei e banche d'investimento già fanno, in armonia con i contenuti e in coordinamento con il programma Hipc.

Concertazione tra le iniziative

L'Italia è tradizionalmente presente nei settori identificati dal Governo di Maputo quali perno dello sviluppo della società mozambicana e in special modo nell'agricoltura e nella sanità con programmi che sono stati ampiamente concordati con le Autorità mozambicane. Il Governo di Maputo inoltre sottolinea nei suoi documenti programmatici l'importanza del ruolo dell'educazione primaria, area nella quale la cooperazione italiana risulta attualmente poco rappresentata. In tale situazione la cooperazione italiana è intervenuta in passato nell'ambito dei programmi di sviluppo multisettoriali. Bisogna inoltre sottolineare la presenza continua nell'educazione universitaria.

L'intervento italiano per la modernizzazione della società mozambicana si riflette inoltre nell'impegno assunto in sede strategica ad appoggiare il processo di sviluppo dell'Amministrazione statale, sia a livello centrale sia a livello locale, nell'ambito delle indicazioni di lotta alla povertà.

In tale contesto si rafforzeranno, inoltre, le azioni intraprese con l'elaborazione di un intervento specificamente indirizzato al supporto della Pubblica amministrazione a livello locale.

Tenendo in considerazione l'importanza che riveste il mondo rurale, nell'identificazione delle nuove iniziative si dovrà inoltre dare priorità ad azioni tese a favorirne lo sviluppo integrandole con attività volte a facilitare lo sviluppo dell'imprenditoria, la formazione di valore aggiunto alla produzione primaria e l'occupazione.

La cooperazione italiana agisce mediante finanziamenti sul canale bilaterale ordinario, a loro volta distinti in programmi affidati o a gestione diretta, e con finanziamenti a valere sul canale multi(bi)laterale che, sebbene siano spesso focalizzati su diverse aree tematiche, si ritiene debbano agire sinergicamente, individuando aree orizzontali che, mediante processi catalitici, specificamente ne consentano l'integrazione e l'aumento dell'impatto sul beneficiario così come ampiamente illustrato nelle linee-guida della cooperazione italiana in accoglimento delle già menzionate linee Ocse/Dac. Si tratta quindi di combinare in modo appropriato l'approccio di sviluppo territoriale con le problematiche settoriali. L'importante è non concepire azioni in modo separato e indipendente le une dalle altre, ma definirle in base a una strategia di sviluppo complessiva, che tenga conto delle tematiche trasversali, quali la valorizzazione del ruolo delle donne e l'impatto sull'attività dei minori.

Modalità di finanziamento

Per la realizzazione del programma triennale è possibile avvalersi di diversi canali di finanziamento. Infatti, i programmi settoriali nazionali si avviano rapidamente a una gestione delle risorse "on budget" ovvero a una gestione realizzata secondo procedure comuni per quanto attiene agli aspetti tecnici di valutazione, approvazione e monitoraggio dei piani d'azione e delle attività di procurement, ma distinta nel merito della gestione amministrativa che comunque risulterà certificata da idonea società di auditing internazionalmente riconosciuta, permettendo in tal modo l'applicazione dell'art. 15 del Regolamento.

Per altre iniziative che coinvolgono istituzioni con le quali il rapporto di collaborazione non è ancora così avanzato si dovrà ricorrere alla formula della gestione diretta che peraltro negli ultimi anni, con la strutturazione delle Utl, si è rivelato strumento operativo adeguato e funzionale.

Alla gestione diretta si potrà affiancare lo strumento dei servizi offerti dal sistema delle Nazioni Unite, in particolare sfruttando le competenze specifiche delle agenzie

specializzate (Unido, Fao, ecc.) in grado di fornire risposte nelle aree di priorità governativa e in particolare là dove esistano programmi già formulati e avviati che necessitano di finanziamento di alcune componenti.

Teoricamente il ricorso ai tre canali di finanziamento, utilizzati in forma integrata, potrebbe consentire l'avvio del nuovo programma in tempi rapidi, sempre che siano accolte le indicazioni strategiche. Più specificamente si propone il ricorso all'art. 15 per quanto attiene al finanziamento dei programmi settoriali in ambito agricolo, della formazione e, compatibilmente con la messa a punto di appropriati meccanismi, anche nel settore sanitario. La gestione diretta potrebbe essere utilizzata per le componenti provinciali del programma (appoggio alle province di Sofala e Manica) ed eventualmente per le più piccole componenti di appoggio istituzionale, e infine si potrà ricorrere a finanziamenti al sistema delle Nazioni Unite per la realizzazione degli interventi a favore del settore industriale privato.