

Programma di sostegno all'empowerment socio-economico delle donne (PESED)

Rapporto di missione

a cura di Roberta Pellizzoli

Bologna, 20 settembre 2017

Introduzione

Questo rapporto presenta i risultati della missione realizzata in Mozambico dal 21 agosto al 6 settembre 2017 da Roberta Pellizzoli, esperta su uguaglianza di genere e empowerment socio-economico delle donne selezionata dall’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo.

Gli obiettivi della missione erano i seguenti: a) Partecipare alla presentazione dei risultati finali del Programma; b) Coadiuvare i responsabili del PESED della sede AICS Maputo nell’identificazione di possibili nuovi ambiti di intervento di promozione dell’uguaglianza di genere e dell’empowerment delle donne da parte della Cooperazione Italiana in Mozambico; c) Coadiuvare assieme al personale di progetto la Direzione Nazionale dell’Istruzione Superiore nella definizione del documento finale della Strategia di Genere.

Le attività previste dai Termini di Riferimento erano: 1. Presentare le buone pratiche e casi di successo dei programmi della Cooperazione Italiana di promozione dell’empowerment socio-economico delle donne e di sostegno all’imprenditoria femminile al seminario di chiusura del Programma; 2. Coadiuvare il personale AICS Maputo negli incontri con i partner per l’identificazione di nuove iniziative a favore dell’empowerment delle donne in Mozambico, in particolare attraverso il sostegno al Centro di Coordinamento delle Questioni di Genere dell’Università Eduardo Mondlane, il sostegno istituzionale dei Ministeri competenti (Ministero di Genere, Infanzia e Welfare, Ministero di Scienza Tecnologia, Istruzione Superiore e Tecnico Professionale); 3. Fornire una consulenza tecnica specialistica sul documento finale della Strategia di Genere dell’Istruzione Superiore; 4. Coadiuvare il personale dell’AICS Maputo nella definizione di una strategia di gender mainstreaming e promozione dell’empowerment delle donne dell’Agenzia, in linea con il contesto del Paese e con le linee guida e priorità dell’AICS, finalizzata a rafforzare il ruolo e la visibilità della cooperazione italiana in questo ambito e a capitalizzare le esperienze passate, con particolare attenzione per il nuovo programma di sostegno al settore privato.

Risultati della missione

a) Partecipare alla presentazione dei risultati finali del Programma

I ToR prevedevano che la consulente partecipasse ad un seminario di chiusura del Programma PESED nell’ambito del quale sarebbe stata presentato il rapporto tecnico di progetto, “*O Empoderamento Sócio-económico das Mulheres em Moçambique. Reflexões e recomendações no fim do programa PESED*” (si veda allegato 1). Il seminario, che doveva essere realizzato nell’ambito di una sessione del Gruppo di Coordinamento sull’Empowerment Socio-Economico delle Donne,¹ è stato rimandato – per le ragioni spiegate a seguire – a marzo 2017:

- Nel corso della missione sono stati ripresi i contatti con il direttivo della Revista Científica,² rivista accademica *peer-reviewed* pubblicata dall’Università Eduardo Mondlane, partner del

¹ Il Women’s Economic and Social Empowerment Working Group (WESE-WG) è stato creato nell’ambito del Programma PESED, in collaborazione con l’Istituto di Promozione delle Piccole e Medie Imprese (IPEME) dopo la conferenza di dicembre 2015. Si tratta di un gruppo di coordinamento tra istituzioni mozambicane, partner internazionali, rappresentanti del settore privato e finanziario e società civile finalizzato a promuovere l’imprenditoria femminile in Mozambico, in linea con le priorità internazionali.

² La rivista è pubblicata sia in versione cartacea che elettronica (accesso libero): <http://www.revistacientifica.uem.mz/>

PESED con Il Centro di Coordinamento per le Questioni di Genere (CeCAGe). La direttrice della rivista Aidate Mussagy ha manifestato il suo interesse a pubblicare, nella collana Scienze Sociali, le ricerche accademiche realizzate con il finanziamento del PESED che sono servite ad informare il rapporto tecnico sopra menzionato. Le ricerche sono già state consegnate dai team di ricerca e sottoposte ad una prima revisione da parte dei membri del Comitato Scientifico del Programma. Il processo di pubblicazione prevede: la creazione di un gruppo di coordinamento editoriale (composto da due o tre membri con esperienza di pubblicazione accademica che hanno conseguito il dottorato di ricerca), l'invio al comitato scientifico della rivista della proposta di pubblicazione con indice e di un elenco di nomi di potenziali *peer reviewer*, la revisione dei testi sulla base dei commenti ricevuti dai *reviewer* e la preparazione dei testi sulla base dei criteri redazionali.

Confermata la disponibilità di fondi per la copertura dell'attività, si ritiene che questa pubblicazione sia rilevante per il raggiungimento dei risultati 1 e 2 del Programma³ e, in particolare, per rispondere alla difficoltà del personale strutturato dell'UEM di pubblicare testi originali che possano essere utilizzati per la progressione accademica. Si prevede che la pubblicazione sia finalizzata entro febbraio 2018.⁴

- È stato verificato che l'analisi dei risultati della *survey* quantitativa pilota realizzata in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Statistica (INE) sarà completata entro dicembre 2017. Per quanto nell'immediato non paiano esserci opportunità per dare seguito, nella programmazione delle attività dell'AICS Maputo, alla collaborazione con l'INE (in particolare in ambito di raccolta dati disaggregati per genere e di inclusione nelle *survey* nazionali di moduli finalizzati ad analizzare le differenze tra uomini e donne nell'accesso e uso del reddito e dei servizi finanziari), si è ritenuto importante attendere il completamento dell'analisi dei dati e la compilazione del rapporto con i risultati dell'osservazione statistica prima di procedere con la realizzazione del seminario di chiusura. A questo fine, si ritiene opportuno, verificata la disponibilità di fondi, organizzare tra fine febbraio e inizio marzo 2018 una breve missione dell'economista esperta in analisi quantitativa che ha elaborato la *survey* pilota per la discussione e presentazione dei risultati del lavoro.
- Nonostante l'impegno⁵ preso, dopo la conferenza di dicembre 2015, di dare seguito al PESED con un programma di promozione delle micro, piccole e medie imprese di donne (con focus sul settore agricolo), la programmazione dell'AICS Maputo per il triennio a venire, attualmente in corso di definizione, ha identificato altre priorità di intervento, che terranno

³ (1) Rafforzata la capacità di ricerca e organizzativa e la visibilità internazionale dell'Università Eduardo Mondlane e del Centro de Coordenação dos Assuntos de Género; (2) Ampliata la base di conoscenze sui temi della partecipazione delle donne nei settori produttivi prevalenti nelle Province del Mozambico e dei modelli di accesso al credito.

⁴ Si veda *road map* nelle sezioni successive

⁵ Si veda la matrice 2016 dell'implementazione del Gender Action Plan dell'UE, dove è esplicitato l'impegno (indicato a partire dal primo semestre del 2017) dell'Italia con un programma (GOAL) da 35 milioni di euro. La prima proposta di questo nuovo programma era stata preparata a metà 2015 sulla scia dei risultati emersi dagli studi finanziati dal PESED; a fine 2016 era stata definita una seconda versione, che si concentrava solo sulla componente di accesso al credito (mentre la prima versione includeva una componente di sostegno istituzionale e di *capacity-building* per le imprese). Nessuna delle due proposte era stata tuttavia inviata per l'approvazione alla DGCS.

in ogni caso adeguatamente conto delle questioni di genere e che prevedono la promozione dell'empowerment delle donne (si veda sezione successiva). È importante evidenziare che negli ultimi anni sono state avviate diverse iniziative dei donatori a sostegno del settore privato (si veda ad esempio il programma FSDMoç, finanziato dal DfID, e il recente programma Women In Business, WIN, del SIDA) e che un'eventuale iniziativa della Cooperazione Italiana in questo ambito dovrebbe prevedere un ulteriore ampio lavoro di analisi per identificare le priorità dell'azione ed evitare duplicazioni. In questa fase pare dunque poco strategico un impegno dell'AICS Maputo in questo senso.

- D'altro canto, l'ampia visibilità che il programma PESED ha ricevuto nel Paese, in particolare con la conferenza di dicembre 2015, e il dialogo avviato con il Ministero dell'Industria e Commercio e dell'Economia e Finanza avevano creato (e pure formalizzato) una serie di aspettative nei partner istituzionali e di cooperazione. Si ritiene dunque importante concordare sull'eventuale ruolo che l'AICS Maputo può mantenere sul tema della promozione dell'imprenditoria femminile, a partire dai risultati del PESED. In assenza di nuove iniziative in questo ambito, si propone di:
 - (1) contribuire, attraverso la promozione di incontri e la presenza attiva, a consolidare il WESE-WG (si veda nota 1), nato grazie al PESED e alla sua collaborazione con l'IPEME, incentivando la partecipazione di tutti i donatori che promuovono iniziative di sostegno al settore privato e degli stakeholder della società civile, dell'Università e del settore privato. Questa attività può essere garantita fino ad aprile 2018 e includere un passaggio delle consegne di coordinamento ad un altro interlocutore; dopo aprile 2018 l'AICS Maputo continua comunque a partecipare agli incontri del WESE-WG;
 - (2) favorire la più ampia diffusione delle pubblicazioni e dei video realizzati nel quadro del PESED, mettendo l'accento sulla rilevanza dell'analisi dei contesti e degli studi di caso per informare iniziative di sostegno all'imprenditoria femminile. La pubblicazione tecnica, il rapporto di analisi dei dati statistici, la pubblicazione accademica e i video sono disponibili on-line, diffusi attraverso i canali social dell'AICS, discussi in un incontro del WESE-WG e del Gruppo di Coordinamento sul Genere, condivisi con i partner di cooperazione e istituzionali e con le ONG italiane in Mozambico. È inoltre opportuno valutare le possibilità di presentare i risultati del progetto a conferenze e seminari organizzati da altri donatori e istituzioni mozambicane;
 - (3) promuovere una collaborazione con il progetto "Facilitating market access of Mozambican SMEs and attracting foreign investments" implementato da UNIDO ITPO Italy e finanziato dal MAECI, in particolare a partire dalla condivisione della mappatura delle imprese di donne realizzata con gli studi PESED che potranno, eventualmente, essere incluse tra le imprese beneficiarie del progetto;
 - (4) garantire il *mainstreaming* di genere e almeno un'azione ad hoc (con fondi dedicati) di promozione dell'*empowerment* delle donne nella riformulazione, attualmente in corso, del Programma di Sostegno allo Sviluppo Rurale (PSSR-PADR) ed in particolare nella sua componente di sostegno alle imprese. Questo potrà essere realizzato a partire dalla Strategia di Genere del programma, elaborata nel 2013, che in questa fase dovrà essere

integrata dentro la nuova formulazione in modo da favorire la sua efficace implementazione.

b) Coadiuvare i responsabili del PESED della sede AICS Maputo nell'identificazione di possibili nuovi ambiti di intervento di promozione dell'uguaglianza di genere e dell'empowerment delle donne da parte della Cooperazione Italiana in Mozambico

In avvio di missione è stato elaborato un breve documento (si veda allegato 2) contenente 4 proposte di seguiti del Programma PESED, presentato e discusso con il Direttore dell'AICS Maputo. Si è concordato di dare priorità alla **definizione di una strategia di gender mainstreaming e empowerment delle donne** dentro tutte le iniziative dell'AICS Maputo – sia quelle in corso di implementazione sia quelle in fase di definizione. Per la definizione della strategia e roadmap, presentate a seguire, sono state realizzate le seguenti attività:

- **aggiornamento della *concept note* sulle lezioni apprese dal programma PESED**, per uso interno (allegato 3);
- **analisi del livello di *gender mainstreaming* nei programmi in corso di realizzazione e di definizione dell'AICS Maputo** (allegato 4). L'analisi ha preso in considerazione i seguenti elementi: (i) se la formulazione della proposta include l'analisi di genere; (2) la presenza di obiettivi trasformativi in termini di uguaglianza di genere e empowerment delle donne (GEWE); (3) azioni specifiche con donne beneficiarie o volte a promuovere l'uguaglianza di genere; (4) le azioni con potenziale impatto di genere rilevante; (5) i fondi attribuiti per GEWE; (6) la presenza di IOV sul genere; (7) la percentuale di beneficiarie; (8) la valutazione (autoattribuzione) del gender marker dell'AICS; (9) gli obiettivi del Gender Action Plan II dell'UE di riferimento e (10) il target dell'Agenda 2030 di riferimento. Lo screening mostra che, a parte il programma PESED, la maggior parte (6/11) dei programmi in corso non va oltre lo score 0 del *gender marker* dell'OCSE DAC⁶, mentre gli altri 5 includono un riferimento superficiale alla promozione dell'uguaglianza di genere e empowerment delle donne. Di questi 5, solo il programma ICT4DEV raggiunge pienamente lo score 1 OCSE DAC, e questo risultato è attribuibile al fatto che il documento di progetto è stato inviato per revisione, prima dell'approvazione, all'esperta di genere coordinatrice del PESED. Tuttavia, per nessuno dei programmi in corso è possibile identificare la quantità / percentuale di fondi dedicati ad azioni di promozione dell'uguaglianza di genere. Esiste invece un elevato potenziale di integrazione dei temi GEWE nelle nuove iniziative in corso di formulazione (energia, resilienza, tra gli altri) e in attesa di approvazione (SLUM, sviluppo urbano a Chamanculo, per quanto la proposta di progetto sia neutra dal punto di vista di genere). Infine, è importante sottolineare che, seppure a fronte di una performance attuale piuttosto carente in questo ambito, le iniziative dell'AICS Maputo possono tutte, potenzialmente, rispondere a tutti i target del Gender Action Plan II dell'UE selezionati dalla delegazione mozambicana (si veda allegato 5 con l'allineamento potenziale tra indicatori GAPII e

⁶ <http://www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm>

programmi AICS Maputo) qualora si proceda alla definizione di una strategia di gender mainstreaming ad hoc per ogni singolo programma;

- **formazione di tutto lo staff tecnico dell’AICS Maputo sul *mainstreaming* di genere** nei programmi e discussione (*brainstorming*) sull’integrazione di una prospettiva GEWE nella nuova iniziativa su energia in corso di formulazione (si vedano le slide in allegato 6);
- **avviamento di una discussione sul grado di integrazione dei temi GEWE nei progetti finanziati dall’AICS delle ONG italiane** che operano in Mozambico, con invio alle ONG di una matrice da compilare (sul modello della matrice utilizzata per lo screening dei programmi AICS Maputo) al fine di organizzare un incontro di condivisione di esperienze e presentazione di strumenti e indicatori per migliorare la capacità delle ONG in questo ambito (si vedano allegati 7 e 8);⁷
- **definizione degli indicatori per il monitoraggio dell’impatto di genere dei programmi comunitari.** Nel corso dello staff meeting del 28 agosto, nel quale sono stati presentati gli obiettivi della missione, è emerso da parte dei colleghi l’interesse a capire se e come fosse possibile applicare una prospettiva di genere a iniziative quali il Programma di supporto allo sviluppo comunitario rivolto alle ONG mozambicane e internazionali che intendano realizzare, riabilitare, attrezzare o fornire di energia elettrica infrastrutture sanitarie o scolastiche. È importante rilevare che i criteri di valutazione del bando non contengono alcun riferimento all’ambito GEWE; si è ritenuto tuttavia, da un colloquio con la responsabile del progetto, che sia possibile proporre alle ONG che ricevono i finanziamenti di monitorare o di tenere in considerazione alcuni elementi rilevanti nel corso dell’implementazione delle attività. Sulla base dell’analisi dei progetti finanziati (si veda allegato 9) si propone di sollecitare le ONG a:
 - (1) disaggregare per sesso i beneficiari degli interventi;
 - (2) favorire la partecipazione attiva delle donne nei comitati di gestione delle infrastrutture realizzate nell’ambito dell’iniziativa, che dovrebbero essere il 50% dei membri, avendo verificato la loro disponibilità e interesse;
 - (3) programmare le attività che prevedono il contributo dei membri della comunità promuovendo una divisione equa dei compiti, evitando di coinvolgere solo le donne nel lavoro comunitario e prestando attenzione a che il contributo richiesto a sostegno della costruzione di infrastrutture non abbia conseguenze negative sull’organizzazione delle attività produttive e di cura delle persone coinvolte. A questo fine, insieme alla

⁷ Questa discussione preliminare si è svolta alla fine di un incontro (che fa parte del ciclo di incontri che l’AICS Maputo organizza con le ONG per discutere temi di interesse comune e promuovere il coordinamento e la collaborazione) sul tema della sicurezza alimentare. La consegna delle matrici completate è prevista per il 30 settembre, ed entro il mese di novembre 2017 si organizzerà un incontro con le ONG per discutere i risultati dello screening e identificare indicatori e strumenti per il monitoraggio dell’impatto di genere delle iniziative.

coordinatrice del PESED, si potranno preparare delle brevi linee guida (“*how to*”) da condividere con le ONG, fornendo assistenza e support laddove necessario.

Poiché, come detto sopra, il bando non contiene riferimenti a questo ambito di intervento / monitoraggio, l’attività proposta non è, per quest’anno, vincolante per le ONG: si ritiene tuttavia che sia utile per raccogliere informazioni rilevanti, identificare buone pratiche e ostacoli e, infine, per integrare una prospettiva di genere nel bando del 2018;

- **elaborazione dei termini di riferimento per l’esperta/o di genere (*gender focal point*) dell’AICS Maputo** (allegato 10). L’efficace integrazione di una prospettiva di genere dentro la programmazione AICS Maputo, in linea con le priorità del Paese, dell’Agenda 2030, del Gender Action Plan II dell’UE e dell’AICS per il settore, richiede del personale dedicato. Attualmente, la coordinatrice del Programma PESED è impegnata nella realizzazione delle attività previste per la corretta chiusura del Programma e nella definizione del piano di lavoro operativo per l’attuazione della strategia GEWE dell’AICS Maputo, e garantisce che la prospettiva GEWE sia pienamente integrata nelle nuove proposte progettuali – con un contratto che scade ad aprile 2018. Si è ritenuto pertanto opportuno definire i Termini di Riferimento per l’esperto di genere per garantire continuità al lavoro avviato e identificare con precisione le mansioni da svolgere. I ToR allegati sono coerenti con le indicazioni⁸ contenute nel GAP II-UE per l’assunzione di personale specializzato; potranno essere rivisti per allinearsi ad eventuali indicazioni AICS in merito;
- **definizione di una strategia di *gender mainstreaming* dell’AICS Maputo e *roadmap* per la sua implementazione** (allegato 11). Sulla base delle riflessioni realizzate con lo staff e delle indicazioni ricevute dal Direttore dell’AICS Maputo è stata elaborata una proposta di strategia di *gender mainstreaming* per l’AICS Maputo che contiene le azioni da realizzare entro giugno 2018 con le rispettive tempistiche. La strategia dovrà essere discussa con la referente per le questioni di genere dell’AICS Roma.

c) Coadiuvare, assieme al personale di progetto, la Direzione Nazionale dell’Istruzione Superiore nella definizione del documento finale della Strategia di Genere

Al momento della missione è emerso un ostacolo amministrativo nella definizione del contratto della consulente selezionata per la definizione della Strategia di Genere per il settore dell’Istruzione Superiore (Ministero della Scienza e Tecnologia, Istruzione Superiore e Tecnico-Professionale, MCTESTP) e non è stato possibile organizzare un incontro con la consulente. Si conferma la disponibilità a rivedere e commentare la bozza della strategia una volta consegnata. Nel frattempo, si segnala che:

- è in corso di definizione la Strategia di Genere per il settore dell’Istruzione Tecnica e Professionale, che afferisce sempre al Ministero sopra menzionato, realizzata con i fondi

⁸ Guidance note on the EU Gender Action Plan 2016 – 2020.

- della Cooperazione svedese. Si sollecita un coordinamento tra AICS e SIDA per l'armonizzazione delle strategie e la condivisione della visione e dei principi alla base di esse;
- le due strategie potranno informare l'attuazione degli obiettivi di genere del programma PRETEP+, in corso di avvio e si suggerisce pertanto la realizzazione di un incontro di coordinamento tra gli attori coinvolti;
 - una versione preliminare della Strategia di Genere per il settore dell'Istruzione Superiore, condivisa informalmente dalla consulente, include azioni rivolte a rafforzare le capacità delle Università di offrire corsi sui temi di genere e promuovere l'integrazione di questi temi all'interno delle discipline accademiche in tutte le Università del Paese. Questa proposta è coerente con una richiesta preliminare di sostegno, ad oggi tuttavia non formalizzata, rivolta all'AICS Maputo dall'Università Eduardo Mondlane, per l'attivazione di un corso di laurea magistrale, multidisciplinare, in studi di genere. È stato verificato nel corso della missione, durante un colloquio con la direttrice del CeCAGe Gracinda Mataveia (partner del Programma PESED) che il comitato scientifico accademico sta completando la proposta di corso di laurea magistrale in studi di genere, che sarà poi sottoposta per approvazione al Consiglio Universitario. Coerentemente con l'esperienza di lungo periodo di sostegno all'UEM da parte della Cooperazione Italiana in Mozambico si suggerisce di monitorare questo processo.

Conclusioni

Nel corso della missione è stato possibile avviare la definizione di una strategia di integrazione della prospettiva GEWE nei programmi dell'AICS Maputo, un risultato non atteso in fase di definizione degli obiettivi del lavoro da svolgere, come dimostrato dal divario tra i risultati attesi e quelli realizzati. La disponibilità del Direttore e dello staff a riflettere e discutere sui punti critici dell'operato dell'AICS Maputo sui temi GEWE ha permesso di definire una serie di documenti operativi che potranno essere utilizzati nei prossimi mesi per impostare un lavoro che ha un potenziale rilevante in termini di cambiamento di approcci e pratiche – ovvero il passaggio da una logica in cui i cosiddetti “programmi donne” hanno un budget limitato e sono marginali nelle attività della Cooperazione Italiana in Mozambico (come lo stesso PESED o il programma AMMAS, avviato nel 2008)⁹ a un approccio che integra pienamente i temi GEWE dentro tutte le iniziative AICS, in un'ottica trasformativa delle relazioni di genere e in linea con le priorità internazionali e con le indicazioni dell'AICS Roma.

Si segnala che, al fine della definizione di questi strumenti, è stato particolarmente utile un incontro con l'ex esperta di genere della Cooperazione Italiana in Senegal, Giuliana Serra, in visita in Mozambico, che ha condiviso le sue riflessioni sul processo attuato nel corso degli anni al fine di migliorare la performance della Cooperazione Italiana nel Paese sui temi GEWE (anche con un investimento importante in termini di risorse economiche e umane) e di consolidare il dialogo con l'UE, da un lato, e con le ONG italiane dall'altro. Si ritiene particolarmente importante lo scambio di esperienze con altri Paesi, in particolare africani, in cui opera la cooperazione italiana e si auspica che possano esistere spazi di riflessione comune e di sistematizzazione delle buone pratiche per garantire la coerenza degli approcci e degli interventi.

⁹ <http://openaid.aics.gov.it/it/projects/initiative/008960/>

Elenco allegati (in cartella zip)

Allegato 1: pubblicazione tecnica Programma PESED

Allegato 2: possibili seguiti del PESED

Allegato 3: concept note sui risultati del Programma PESED

Allegato 4: screening del grado di gender mainstreaming nei Programmi AICS Maputo

Allegato 5: allineamento tra Programmi AICS Maputo e indicatori GAPII UE

Allegato 6: formazione su gender mainstreaming per staff AICS Maputo

Allegato 7: note su gender mainstreaming per ONG italiane in Mozambico

Allegato 8: matrice per screening gender mainstreaming per ONG italiane

Allegato 9: screening di genere dei programmi di sviluppo comunitario

Allegato 10: proposta di ToR per esperto di genere

Allegato 11: strategia GEWE e roadmap per AICS Maputo