

# NUOVE PROSPETTIVE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

*Una storia di successo:  
il Programma italo-egiziano di Conversione del Debito*

**Samir Radwan**

e  
Giovanna Santaniello  
Dina Shaaban



*Ambasciata d'Italia - Il Cairo*





# Ringraziamenti

All'Ambasciatore Claudio Pacifico per la guida e l'impegno profuso nell'avviamento di questo secondo Programma di Conversione del debito

Al Direttore dell'Ufficio di Cooperazione, Nino Merola, che ha dato corpo alla visione che ispira il Programma ed alla sua effettiva applicazione.

Tali ringraziamenti non sarebbero esaustivi senza citare l'Ambasciatore Antonio Badini, infaticabile ispiratore e promotore del percorso compiuto.





*Ambasciata d'Italia  
Il Cairo*



**Ufficio di Cooperazione**

## Indice

Messaggio di S. E. Claudio Pacifico, Ambasciatore d'Italia in Egitto	5
Introduzione del Dott. Nino Merola, Direttore Ufficio di Cooperazione - Cairo	7
I Parte: Un'autentica partnership	8
Il Programma di Conversione del Debito italo-egiziano: lezioni apprese dalla I Fase	
Un passo oltre: la II Fase del Programma	
II Parte: L'Egitto e le sfide della crescita sostenuta	11
Una strada in salita verso la crescita	
La competitività dell'economia egiziana	
Le sfide generate dalla crisi economica globale	
III Parte: Costruire su esperienze di successo	16
I. Accrescere la competitività	
II. Avanzare verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio	
III. Trarre beneficio dai vantaggi comparativi dell'Italia	
Conclusioni	23
Acronimi	24
Nota sull'Autore	25
Bibliografia	26



## Messaggio

### S.E. Claudio Pacifico, Ambasciatore d'Italia in Egitto

Sono lieto di presentare un breve studio macro economico sul Programma della Cooperazione in ambito della Conversione del Debito egiziano e sulla strategia di azione italiana, adottata in tale contesto.

La Conversione è una storia di successo, unanimemente riconosciuto da tutte le autorità istituzionali e dagli addetti ai lavori. Si tratta, infatti, di un'esperienza di grande valore per l'Italia e l'Egitto insieme, di un'occasione che ha contribuito ad intensificare le nostre relazioni bilaterali, radicate in lunghi secoli di storia e di continuo interscambio tra le due sponde del Mediterraneo.

E' quindi naturale e logico proseguire il cammino intrapreso nel 2001, con la firma del primo Accordo per la Conversione del Debito di Cooperazione tra l'Italia e l'Egitto, valorizzando il lavoro svolto in lunghi anni, traendo vantaggio dai risultati già raggiunti e dalle comuni sfide che abbiamo affrontato, in un'ottica di crescita e di sostenibilità.

Un aspetto rilevante su cui desidero attirare l'attenzione è quello relativo al finanziamento delle varie iniziative di sviluppo, soprattutto in considerazione del periodo che stiamo attraversando, caratterizzato da note ristrettezze economiche e da un notevole rigore finanziario. Si tratta, infatti, di programmi realizzati attraverso fondi che, dal punto di vista meramente giuridico, non appartengono più al Governo italiano e che sono stati ricavati dall'abbuono di vecchi crediti di sviluppo.

Il principio che ha ispirato la definizione della strategia d'azione del Programma si estrinseca attraverso il raggiungimento di un duplice obiettivo: sostenere le priorità di sviluppo dell'Egitto e fornire utili modelli ed esempi di valore, attraverso il coinvolgimento di capacità tecniche e la partecipazione del Sistema Italia, per il necessario raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

L'esperienza acquisita dall'Italia in differenti settori d'intervento, PMI, sviluppo rurale, risorse idriche, sanità, istruzione, questioni di genere, sviluppo sociale, viene messa a disposizione del Governo Egiziano e, in molti casi, il processo di trasferimento di tecnologia e know-how è sviluppato in forme di vero e proprio partenariato tra i due Sistemi Paese.

Le iniziative intraprese sono state realizzate, inoltre, tenendo in mente gli interessi ed i potenziali ritorni del Sistema Italia, che oggi ha così bisogno di essere difeso e promosso, soprattutto in Egitto, dove il nostro Paese, come noto, si è conquistato il ruolo di primo partner indiscusso della UE e dell'Occidente.

I passi che stiamo compiendo insieme si muovono all'interno di un quadro più ampio, che travalica la cooperazione tra i due Paesi. Esso costituisce, infatti, un modello concreto di ispirazione per il Partenariato Euro-Mediterraneo e per la creazione di un'area Mediterranea comune.



## Introduzione

Dott. Nino Merola – Direttore Ufficio di Cooperazione

Ho l'onore ed il piacere di presentare un autorevole studio, che racchiude in modo efficace, all'interno di una visione macro-economica d'insieme, la strategia che ha ispirato il Programma italo-egiziano di Conversione del Debito, nelle sue due successive fasi, ed indica il cammino svolto dall'Ufficio di Cooperazione del Cairo.

Il Programma, nella sua prima fase, si è configurato non solo come strumento finalizzato alla realizzazione di importanti progetti di sviluppo, ma anche come strumento funzionale allo sviluppo dinamico ed equilibrato delle relazioni socio economiche tra i due Paesi, che hanno saputo dare vita, in modo spontaneo, ad un efficace partenariato.

La diffusa, positiva e forte presenza sul territorio dei progetti finanziati dal Programma ha dato, inoltre, grande visibilità e riconoscimento all'azione della Cooperazione italiana e, in senso più ampio, alla stessa immagine-Paese dell'Italia, che di ciò ha beneficiato, integrando le proprie azioni in quelle avviate dalla Cooperazione.

Mettendo a frutto la precedente, positiva esperienza e costruendo su un clima relazionale estremamente fecondo, la seconda fase del Programma, avviata nel 2007, ha aperto nuovi orizzonti per l'efficace impiego degli aiuti allo sviluppo, esplorando forme di cooperazione che meglio rispondono alle sfide imposte da un contesto internazionale attraversato da numerosi cambiamenti, ed alle mutate esigenze dei due Paesi partner.

La gestione congiunta di risorse, limitate (in valore assoluto), ha stimolato il loro impiego secondo un criterio di massimizzazione del loro valore marginale (utilità) e di efficacia, che si traduce nel trasferimento di esperienze di successo, di modelli gestionali, di tecnologia e di capacità tecniche dall'Italia, previo opportuno adattamento alla realtà locale, secondo un approccio articolato e flessibile, riducendo al minimo la componente investimenti strutturali.

L'identificazione di specifici ambiti di intervento ha risposto, tra l'altro, alla volontà di venire incontro ai principi di reciprocità di interessi e mutui benefici, nell'ottica di un gioco cooperativo tra sistemi-Paese che fa delle collaborazioni industriali, dei distretti educativi e dell'azione integrata in ambito migratorio, per il miglioramento della qualità delle risorse umane e la lotta alle migrazioni illegali, alcune delle sue principali esemplificazioni di successo.

L'attuazione congiunta delle iniziative che ricadono in tali ambiti, come già nella prima fase del Programma, contribuirà a rinsaldare quella partnership istituzionale che fruttuosi risultati ha prodotto finora, nell'ottica di una tanto efficace, quanto innovativa, azione Euro-Mediterranea.

Sono certo che la lettura del testo risulterà esplicativa di quanto sopra enunciato.

## I Parte: Un'autentica partnership

### Il Programma di Conversione del Debito italo-egiziano: lezioni apprese dalla I Fase

Una convergenza di interessi tra donatore (Italia) e beneficiario (Egitto) ha gettato le fondamenta per un innovativo approccio di sostegno allo sviluppo. Una *win win situation* è stata creata attraverso la deliberata volontà di allontanarsi dalle modalità tradizionali di aiuto allo sviluppo. Un nuovo modello è stato messo a punto, dove le risorse impiegate hanno dimostrato la fattibilità di nuove soluzioni; dove il trasferimento di esperienze è stato elemento essenziale, dove la piena partecipazione dei beneficiari è stata il principio guida.

Il primo Accordo per la Conversione del Debito tra l'Italia e l'Egitto fu firmato il 19 febbraio del 2001, a Roma. L'accordo fu realizzato allo scopo di convertire il debito bilaterale, eleggibile per l'Official Development Assistance (ODA), della Repubblica Araba d'Egitto nei confronti della Repubblica Italiana, in risorse finanziarie, da impiegare nell'esecuzione di progetti di sviluppo in Egitto<sup>1</sup>.

Il budget del Programma di Conversione del Debito ammontava a 149 milioni US \$, un ammontare relativamente modesto se paragonato al complessivo debito estero dell'Egitto, pari a 34,5 miliardi US \$ nel marzo del 2008. Ciononostante, il Programma ha contribuito al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio e alle priorità del Governo egiziano, dimostrando che l'elevato impatto dei risultati raggiunti<sup>2</sup> ha più rilevanza che le dimensioni del finanziamento. In un'ulteriore ottica, si osserva che, essendo l'Egitto un Paese caratterizzato da ampie differenze tra i vari Governatorati per quanto riguarda i livelli di sviluppo umano - con un indice (Human Development Index – HDI) che varia tra 0,753 e 0,669, rispettivamente, i livelli più alti e più bassi registrati - gli interventi del Programma si sono concentrati maggiormente nei Governatorati dell'Alto Egitto, dove prevale un basso livello di sviluppo umano. E' stato riscontrato, inoltre, che l'incidenza della povertà, nei Governatorati con un basso indice HDI, può raggiungere un valore pari al 60%, in confronto all'8% registrato in quelli con indici HDI più elevati.

Lo squilibrio tra aree urbane e rurali è stato uno dei principali ambiti di azione del Programma, attraverso interventi di sviluppo rurale, tra cui anche progetti di promozione dell'esportazione di prodotti agricoli, che hanno rappresentato il 30% del budget totale, ovvero la quota maggiore tra tutti i settori di inter-

<sup>1</sup> Cooperazione Italiana in Egitto, 11 Novembre 2008 [www.utlcairo.org/english/progetti/progetti/16\\_debtswap\\_main.html](http://www.utlcairo.org/english/progetti/progetti/16_debtswap_main.html).

<sup>2</sup> Per approfondimenti: Radwan, Samir ed altri autori, *Partners for Development: The Experience of the Italian Egyptian Debt Swap Program, 2001-2008*. Cairo, 12 Ottobre 2008.

vento. Di fatto il Programma è stato ampiamente indirizzato su settori caratterizzati da bassa produttività e basso costo del lavoro, che assorbono circa il 90% della forza lavoro egiziana, ovvero il settore agricolo, il settore informale e il settore pubblico. In questo senso sono stati realizzati progetti volti ad accrescere la produttività agricola, a sostenere i lavoratori attraverso la formazione professionale e la creazione di reti, a migliorare il sistema scolastico, così come ad attuare un'importante azione di *capacity building* istituzionale, rivolto alle amministrazioni locali.

### “Esternalità politico-istituzionali”

Oltre ai risultati ed ai benefici diretti, l'esecuzione della I Fase ha generato significative esternalità positive a livello politico ed istituzionale, che si possono riassumere come segue:

- ✓ Il Programma ha attirato l'attenzione del Governo egiziano su ambiti che prima di allora non avevano ricevuto adeguata considerazione, ad esempio, il ruolo dell'ICT nello sviluppo rurale, le tematiche ambientali, e la gestione delle risorse idriche.
- ✓ Il successo di alcune iniziative ha incoraggiato la partecipazione di altri donatori e aperto il fronte ad investimenti governativi.
- ✓ La Pubblica Amministrazione e la società civile hanno beneficiato del trasferimento di competenze, attraverso interventi di *capacity building*, mentre il settore privato ha tratto vantaggio dalle accresciute opportunità e da un migliore accesso al mercato delle esportazioni.
- ✓ E' stata realizzata una vera e propria partnership italo-egiziana nella selezione e gestione congiunta dei progetti.
- ✓ Il ruolo della Cooperazione italiana è cresciuto, proponendosi come catalizzatore e facilitatore di interventi dall'Italia.

### “Esternalità tecniche”

Anche a livello tecnico, i benefici della I Fase vanno al di là dei meri risultati tangibili, dal momento che essa ha creato un quadro di riferimento per la cooperazione allo sviluppo ed un numero di esternalità che andranno a vantaggio di azioni future.

Tra quelle maggiormente rilevanti, si menzionano:

- ✓ Modalità di definizione ed esecuzione di iniziative fondate sulla partecipazione dei beneficiari messe a punto.
- ✓ Capacità delle controparti governative e delle organizzazioni non governative migliorate.
- ✓ Capi-progetto formati e procedure di gestione progetti ottimizzate.
- ✓ Gestione per obiettivi meglio compresa ed applicata.

Quanto sopra ha preparato il cammino per una nuova fase.

## Un passo oltre: la II Fase del Programma

Ispirata dal successo della I Fase del Programma di Conversione del Debito, di recente è stata avviata una II Fase. Partendo dalle fondamenta della I Fase, nuove aree di cooperazione allo sviluppo sono state esplorate. La nuova Fase del Programma si basa quindi su due principali criteri: il criterio del *mutuo beneficio*, nel quale gli obiettivi dei due partner vengono egualmente perseguiti; e il criterio della *reciprocità di interessi*, nel quale i due partner traggono vantaggio dall'esecuzione dei progetti. Lo scopo ultimo è quello di realizzare iniziative diverse in settori innovativi, con un potenziale e significativo impatto nell'area Mediterranea.

Il fondamento logico di questa nuova fase non è semplicemente un'altra modalità di aiuto, ma rappresenta un passo oltre.

La sua esemplificazione è stata dimostrata nella I Fase, dove il principio dei costi-benefici è stato consapevolmente usato come criterio per un'adeguata allocazione delle risorse, portando quindi alla concentrazione di dette risorse in aree dove esse risultano più efficaci (trasferimento di know-how, supporto tecnico, ecc.), lasciando ad altri attori, ovvero minimizzando, i costi di componenti a basso valore marginale (ad esempio, attrezzature, quando non indispensabili, investimenti in infrastrutture fisiche e permanenti, ecc...). La struttura di sistema già posta in essere ottimizza altresì l'uso di tali risorse. Inoltre, gli investimenti programmati in questa nuova fase avranno il vantaggio di attrarre altre risorse, da parte del Governo, del settore privato e di altri donatori, così come di richiamare la partecipazione di potenziali istituzioni partner. Ciò esalterà l'effetto moltiplicatore delle risorse, creando, inoltre, durature collaborazioni e *partnership* istituzionali.

Si è, pertanto, deciso di trarre ispirazione da modelli ed esperienze italiane di successo che, una volta adattate al contesto ed alle esigenze locali, nonché adeguatamente testate, possano rappresentare un valido modello da replicare e disseminare in tutto il Paese. In tal modo è anche possibile aggiungere valore ai progetti, attraverso il coinvolgimento di capacità tecniche e la partecipazione del Sistema Italia, ciò nell'ottica di una reale *partnership Euro-mediterranea*.

Il principio guida, comunque, continua ad essere il duplice obiettivo di sostenere le priorità di sviluppo del Governo egiziano e di introdurre metodi innovativi per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio.

Infine, la complessiva strategia sopra descritta è altresì in grado di generare effetti positivi, in ultima analisi, a livello politico, laddove consente ritorni di immagine, migliora le relazioni tra i due Paesi, rafforza i legami tra i due

sistemi-Paese, consente la realizzazione di azioni congiunte, esplora ambiti dove in seguito si potranno concentrare ulteriori risorse, crea una sensibilità positiva verso il partner italiano.

Si tratta, a tutti gli effetti, di una *win win situation*.

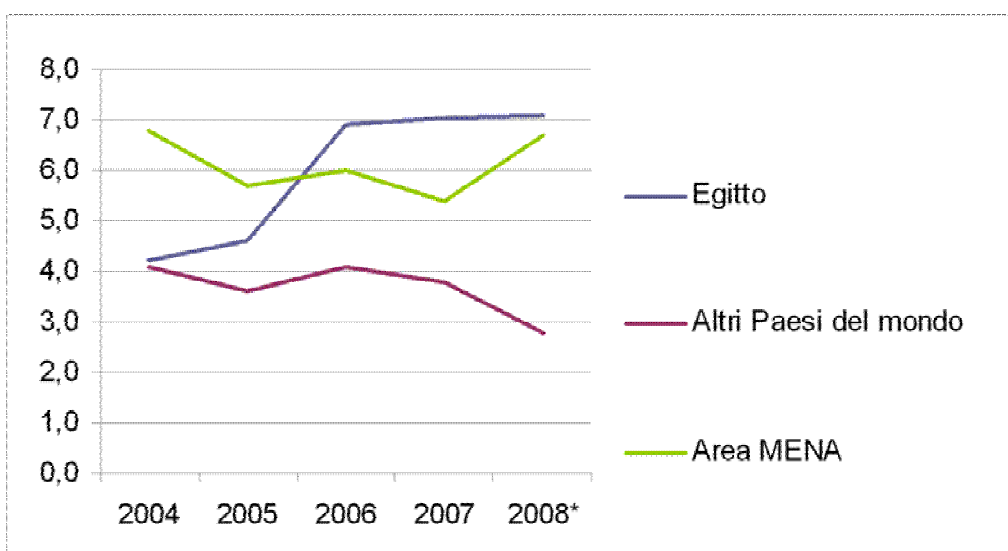
## II Parte: L'Egitto e le sfide della crescita

### La strada in salita della crescita

La partnership tra Italia ed Egitto deve essere valutata anche nel quadro del supporto agli obiettivi di sviluppo del Paese e alla creazione di un clima economico che sappia assorbire gli shock esterni causati da un galoppante aumento dei prezzi dei generi alimentari e dalle implicazioni della globale crisi finanziaria. La sfida maggiore per l'Egitto, in questo momento, è appunto proseguire nel difficile cammino di crescita intrapreso, al fine di sostenere i risultati delle riforme finora attuate e affrontare le sfide che questo arduo percorso gli porrà di fronte.

La riforma economica, iniziata nel 2004, ha finora prodotto un miglioramento di tutti i parametri macroeconomici. La crescita del PIL nazionale ha riscontrato un balzo in avanti, passando in soli 4 anni dal 4% al 7,2%. Tale miglioramento ha portato l'Egitto ad avere la più alta crescita economica tra i paesi MENA.

**Grafico 1: Tasso di crescita del PIL reale**



\*Previsioni dell'Economist Intelligence Unit

Fonte: Economist Intelligence Unit, Egypt: Country Report, Luglio 2008.

Inoltre, l'Egitto ha migliorato di molto il clima e l'ambiente economico, come ricordato nel Rapporto 2009 "Doing Business"<sup>3</sup> redatto da Banca Mondiale/IFC, dove risulta tra i primi 10 Paesi attuatori di riforme al mondo e addirittura primo a livello regionale. Per la terza volta consecutiva, l'Egitto, come la sola Colombia, mantiene la propria posizione quale "top reformer".

L'economia egiziana è stata elogiata anche in altri rapporti. Secondo il Rapporto "World Investment 2008" dell'UNCTAD<sup>4</sup>, l'Egitto è il primo paese in Africa e il secondo tra i paesi MENA (dopo l'Arabia Saudita) per presenza di Investimenti Diretti Esteri. Questi apprezzamenti hanno contribuito lo scorso anno a fare dell'Egitto il primo paese della Regione ad entrare a far parte del Comitato OCSE sugli investimenti.

## La Competitività dell'economia egiziana

Le sfide che l'Egitto dovrà affrontare si possono identificare con l'apparente paradosso che mette di fronte, da una parte, impressionanti dati sulla crescita e, dall'altra, una non altrettanto buona posizione dell'economia egiziana nel ranking della competitività. Il World Economic Forum's Global Competitiveness Index (GCI) posiziona infatti l'Egitto al 77° posto (su 131 Paesi), rispetto al 71° posto (su 125) dell'anno precedente<sup>5</sup>.

La questione è ora come spiegare questo paradosso, vale a dire come conciliare una crescita economica in ascesa con una competitività in ribasso.

I seguenti tre fattori ci aiutano a comprendere meglio il problema:

### A. Una crescita settoriale non equilibrata

Un'analisi della ripartizione per settori del PIL dell'ultimo anno ci mostra che al primo posto vi è il settore manifatturiero (25.8%) seguito dal settore commerciale e finanziario (21.3%) e dai trasporti (16.9%). Eccetto il settore manifatturiero, le altre categorie non creano nuovi posti di lavoro. Il posizionamento del settore agricolo è invece controverso, in quanto impiega circa il 28% della manodopera ma contribuisce solo per l'8% al PIL totale dello scorso anno e utilizza solo il 7.2% degli investimenti.

Il grafico sottostante esemplifica quanto descritto, mettendo a confronto il contributo dell'industria e dell'agricoltura rispetto al PIL annuo, al totale degli investimenti e all'utilizzo della forza lavoro. Appare così chiaro che il settore che impiega la maggior parte della forza lavoro, vale a dire l'agricoltura, beneficia in realtà di pochi investimenti, risultando pertanto scarsamente

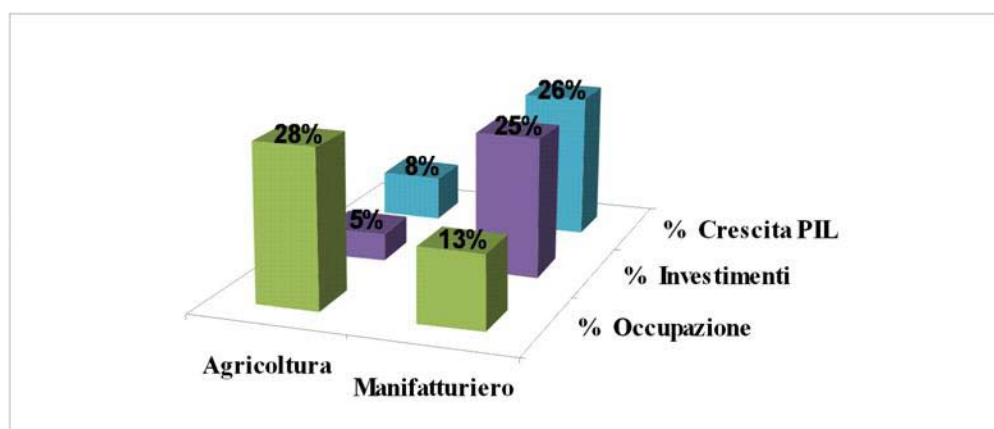
3 Banca Mondiale/IFC, *Doing Business 2009*, Washington D.C, 9 Settembre 2008.

4 UNCTAD, *World Investment Report 2008*, Ginevra, 2008.

5 Egyptian National Competitiveness Council, *The Fifth Egyptian Competitiveness Report*, Cairo, Maggio 2008. Qui di seguito richiamato come "ECR 2008".

produttivo ed andando, quindi, a limitare la crescita complessiva del Paese.

**Grafico 2: Confronto tra il settore agricolo e quello manifatturiero in termini di contributo alla crescita del PIL, investimenti e forza lavoro**



Fonte: Dati rielaborati da informazioni provenienti dal Ministero per lo Sviluppo Economico

## B. La crescita è sostenuta dagli investimenti piuttosto che dalla produttività

Negli ultimi tre decenni si è osservata una forte correlazione tra gli investimenti e la crescita del PIL<sup>6</sup>. Periodi di forte crescita economica erano spesso legati a grossi investimenti di capitale piuttosto che ad un aumento della produttività, ovvero del Total Factor Productivity<sup>7</sup>.

**Grafico 3: Crescita della produzione per unità di lavoro impiegata**

	Totale 1990/91- 2004/05	1990/91- 1995/96	1995/96- 1999/00	1999/00 - 2004/05
Crescita nella produzione per unità di lavoro impiegato	1,509	0,546	2,349	1,99
TFP	-0,153	-1,09	0,08	0,78
Crescita del capitale investito	1,661	1,63	2,27	1,21
Investimenti/ PIL	21,17	19,82	23,82	20,69
Tasso medio di crescita annuo del capitale/ Unità di lavoro impie- gata	3,32	3,26	4,56	2,41

Hanaa Kheir-El-Din and Heba El-Laithy, “An Assessment of Growth, Distribution and Poverty in Egypt: 1990/9-2004/05”, in Hanaa Kheir-El-Din (ed.): *The Egyptian Economy: Current Challenges and Future Prospects*, op.cit., p17.

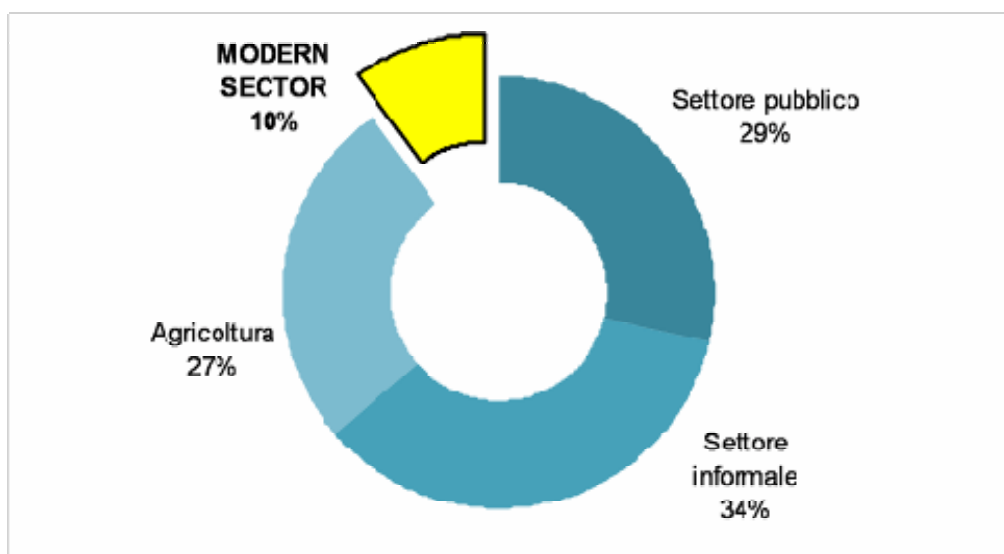
<sup>6</sup> Radwan, Samir, *Investment Impact Assessment*, Egypt Investment Report 2008, Cairo (in preparazione).

<sup>7</sup> Nota: aumenti del Total factor productivity (TFP) incorporano aumenti del prodotto dovuti ad un miglioramento della tecnologia come anche della formazione, della motivazione dei lavoratori, della condizioni sanitarie e derivano anche da una migliore allocazione delle risorse impiegate nel processo produttivo.

### C. Sottoutilizzo delle risorse umane e naturali del Paese

Il potenziale creato da un uso più efficace delle risorse umane e naturali dell'Egitto ridurrebbe il costo umano ed ambientale della crescita. Quando tali risorse vengono allocate o misurate in maniera erranea, si trasformano in un peso invece che in una risorsa per lo sviluppo economico. Ad esempio, un fattore trasversale che misura la competitività, è la struttura della forza lavoro che risulta essere responsabile anche delle eventuali inefficienze del mercato del lavoro.

**Grafico 4: Struttura della forza lavoro impiegata**



Fonte: Samir Radwan, Impact of Investment on the Economic and Social Aspects in Egypt, Cairo, 2007

Nel 2006, su 20 milioni di lavoratori, l'economia informale ne impiegava il 35%, il settore pubblico il 28.5% e l'agricoltura il 27%. Questi settori hanno pertanto impiegato il 90% della forza lavoro disponibile con bassi tassi di produttività e reddito generato. È rimasto solo un 10% di manodopera per il cosiddetto "modern sector".

Lo stesso accade per le risorse naturali. In Egitto, un utilizzo più oculato delle risorse naturali dovrebbe essere uno degli argomenti al centro dell'attenzione dell'agenda per lo Sviluppo. La salvaguardia e valorizzazione delle aree protette, così come del patrimonio culturale, dovrebbero essere considerati passi importanti per migliorare il loro contributo alla generazione del reddito.

## Le sfide all'indomani della crisi economica globale

Le crisi economiche sono ormai diventate un fenomeno ricorrente. Nel recente passato, paesi come l'Egitto hanno dovuto confrontarsi con le conseguenze dell'influenza aviaria e con il rialzo senza precedenti nei prezzi dei generi alimentari, delle fonti di energia ed infine con l'impatto di una crisi economica ed insieme finanziaria che ha avuto conseguenze in tutto il mondo.

Uno dei principali obiettivi della politica economica egiziana è proprio il contenimento degli effetti di queste crisi accanto ad un sostegno alla crescita economica e alla protezione dei gruppi più deboli e a rischio tra la popolazione. È in questa prospettiva che gli Investimenti Diretti Esteri e gli aiuti esterni costituiscono una fonte essenziale di capitale a supporto del programma governativo. La richiesta del Segretario Generale dell'OCSE e del Capo del Comitato OCSE per l'Assistenza allo Sviluppo (OECD Development Assistance Committee), rivolta ai maggiori Paesi donatori di non venir meno ai propri impegni, nonostante il difficile momento economico, conferma, appunto, l'importanza accordata dai PVS a queste fonti di finanziamento esterno.

Inoltre in una lettera ai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Comitato per l'Assistenza allo Sviluppo, l'OCSE invita questi Paesi ad unirsi all'iniziativa "Aid Pledge" che intende confermare gli impegni dei donatori ed evitare riduzioni al budget dedicato alla cooperazione allo sviluppo. "Tagli agli aiuti per lo sviluppo... aumenterebbero le pressioni che gli elevati prezzi di generi alimentari ed energia già esercitano su questi Paesi e diminuirebbero l'efficacia dei nostri interventi nei loro confronti a sostenerli nella loro capacità di adattamento ai cambiamenti economici. È essenziale evitare un peggioramento delle condizioni di povertà, sapendo anche che le Nazioni più povere sono esposte in questi momenti di crisi economica anche al riaffacciarsi di conflitti interni."<sup>8</sup>

La seconda fase della Conversione del Debito arriva proprio nel momento più opportuno per rispondere a questi appelli.

---

<sup>8</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) - Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 30 Ottobre 2008.  
[www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html).

## III Parte: Costruire sul successo

Per costruire un'efficace partnership per lo sviluppo e raggiungere gli Obiettivi del Millennio, la cooperazione deve rispondere alle esigenze locali e, contemporaneamente, confrontarsi con le esperienze comparative del Paese donatore.

Di conseguenza, gli obiettivi della nuova fase del Programma italo-egiziano di Conversione del Debito sono stati ripartiti secondo categorie basate su: i) specifiche necessità di carattere economico, competitivo e sociale dell'economia egiziana, ii) progresso nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, iii) possibilità di beneficiare dei vantaggi comparativi che l'Italia può offrire.

La seguente lista non è un elenco esaustivo dei progetti proposti all'interno della II Fase del Programma, ma piuttosto rappresenta una selezione degli stessi, che illustra l'approccio "su misura" applicato dalla Cooperazione allo Sviluppo.

### IEDS II: Sguardo sui progetti di Cooperazione allo Sviluppo

I. Migliorare la competitività	II. Avanzare verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio	III. Trarre benefici dai vantaggi comparativi dell'Italia
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sviluppo delle risorse umane</li><li>• Trasferimento di tecnologia e promozione dei centri di innovazione</li><li>• L'esperienza italiana nel settore dell'ICT</li><li>• Settore primario: Promozione, Organizzazione e Logistica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La dimensione sociale</li><li>• Salvaguardia e gestione delle Risorse Naturali</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conservazione del patrimonio culturale nazionale</li><li>• Governance nel Settore Sanitario</li><li>• Distretti industriali: Il Progetto "Rabbiki Leather City"</li></ul>

## I. Migliorare la competitività

### A. Sviluppo delle Risorse Umane

Uno dei maggiori ostacoli alla crescita della competitività in Egitto è la qualità delle sue risorse umane. In quasi tutti i rapporti che si riferiscono allo sviluppo economico del Paese, la mancanza di expertise specializzata viene indicata come un deficit, che deve essere compensato attraverso politiche di istruzione e formazione.

Inoltre, nonostante gli sforzi profusi dal Governo egiziano, persistono numerosi ostacoli allo sviluppo del settore della formazione tecnico-professionale. Secondo un rapporto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO)<sup>9</sup>, il miglioramento della produttività della forza lavoro e l'incrocio della domanda e dell'offerta, restano una sfida per il Paese.

Di conseguenza, lo sviluppo delle risorse umane è considerato un settore chiave nel quadro della II Fase del Programma di Conversione del Debito. In tale ottica, i progetti punteranno a migliorare la qualità dei sistemi di formazione tecnico-professionale, rivolgendosi a modelli italiani, quali i Distretti formativi, inizialmente applicati ad alcuni settori pilota (meccanico e tessile), considerati prioritari sia dall'Egitto che dall'Italia, nonché al Sistema di istruzione secondaria tecnico-professionale, rivolto, da una parte, al sistema educativo di lungo termine (pluriennale) e, dall'altra, alla formazione specifica, di breve termine, attraverso lo sviluppo di capacità che rispondono a richieste del mercato del lavoro.

Esiste un grave deficit nel numero e nella qualità della manodopera specializzata, mentre vi è un eccesso di offerta di giovani laureati (la maggior parte dei quali trova lavoro nel settore informale o negli uffici pubblici, ovvero svolge un lavoro "improduttivo"). Se si riducesse il soprannumero di laureati ed i giovani fossero maggiormente indirizzati verso una formazione tecnico-professionale specifica, il deficit nel numero e nella qualità di tecnici potrebbe trovare una compensazione e, di conseguenza, la produttività complessiva migliorerebbe. In aggiunta, l'investimento nello sviluppo delle risorse umane genera effetti positivi anche a livello di sistema, poiché frena l'immigrazione illegale ed aumenta il tasso di occupazione nel Paese.

Il miglioramento della qualità della formazione tecnico-professionale può dunque portare ad una ristrutturazione della forza lavoro e, di conseguenza, ad una più equa distribuzione del reddito e dei benefici derivanti dalla crescita economica, di cui ora trae vantaggio solo il 10% della forza lavoro.

9 De Gobbi, Maria Sabrina e Nesprova, Alena , *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt*, *Employment Strategy Papers*, Ginevra, Ottobre 2005.

## B. Trasferimento di Tecnologia e Promozione dei Centri di Innovazione

Secondo il Global Competitiveness Index (GCI), la posizione dell'Egitto nella classifica che misura il trasferimento di tecnologia è scesa dal 77° posto del 2007 al 87° del 2008. Per quanto riguarda il settore dell'innovazione, nonostante la performance complessiva dell'Egitto su questo pilastro della competitività sia parzialmente migliorato, la capacità del Paese in tale ambito, la qualità dei centri di ricerca scientifica e gli investimenti del settore privato nella Ricerca e nello Sviluppo sono considerati relativamente deboli.

La Cooperazione italiana in Egitto intende, dunque, continuare a sostenere e modernizzare i settori industriali, specialmente quelli con un maggiore impatto sociale, quali il tessile, l'abbigliamento, la pelle, il legno, il marmo, la plastica, i macchinari, l'arredamento, la ceramica, l'artigianato, l'agro-industriale, ed altri settori chiave.

Ponendo l'attenzione su questi settori chiave, si contribuirà ad affrontare le problematiche legate al diseguale contributo dei vari settori alla crescita economica, poiché maggiore attenzione sarà dedicata anche al loro impatto sociale. Infine, il processo di modernizzazione contribuirà a migliorare la produttività e la qualità della forza lavoro impiegata.

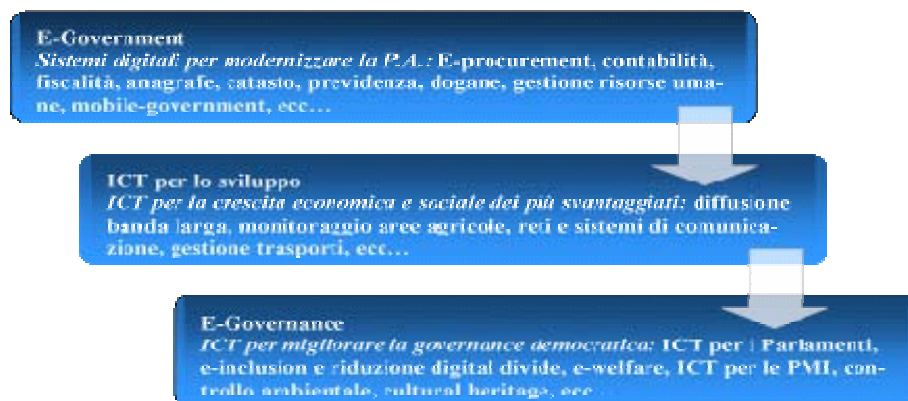
## C. L'esperienza italiana nel settore dell'ICT

L'iniziativa *E-government for Development*, lanciata dal Governo italiano nel 2002 con l'obiettivo di trasferire ai Paesi in via di Sviluppo i benefici derivanti dalla applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione presso le Pubbliche Amministrazioni, ha portato ad una evoluzione del concetto di *e-government* in *e-governance*.

L' *e-governance* consiste nell'applicazione di tecnologie digitali al fine di sviluppare interazioni tra le Pubbliche Amministrazioni, i cittadini, la società civile, il sistema economico-imprenditoriale, per facilitare i processi di democratizzazione e per promuovere la *good governance*.

In questa prospettiva, la nuova iniziativa promossa dall'Italia mira a sviluppare progetti e programmi di riforma e di modernizzazione del settore pubblico, allargando le aree d'intervento:

Nel quadro del Programma italo-egiziano di Conversione del Debito, l'iniziativa "Peer review of e-government in Egypt", che sarà realizzata dall'OCSE, in collaborazione con il Ministero egiziano per lo Sviluppo Amministrativo, avrà come obiettivo quello di fornire al Governo egiziano una valutazione



complessiva sulla performance di settore dell'Egitto e sulle sfide che il Paese dovrà affrontare nell'adozione dell'*e-government*.

#### D. Settore primario: Promozione, Organizzazione e Logistica

La recente crisi innescata dal brusco aumento dei prezzi dei generi alimentari ha palesato l'esigenza di rivolgere maggiore attenzione al settore agricolo egiziano. Come menzionato in precedenza, la quota di forza lavoro impiegata dall'agricoltura è del 27%; mentre il contributo del settore alla crescita del PIL nazionale è stato, durante lo scorso anno, solo dell'8% e gli investimenti impiegati sono stati pari al 7,2%.

Inoltre, il rapido aumento dell'attività economica negli anni recenti ha creato una notevole pressione sulle infrastrutture esistenti, imponendo quale sfida prioritaria del settore una maggiore accessibilità ai mercati esteri e l'attrazione di investitori stranieri.

Il completamento e la promozione dei risultati raggiunti nell'ambito del progetto pilota del Corridoio Verde acquistano, pertanto, grande rilevanza. L'iniziativa abbraccia tutta la filiera produttiva dalla produzione alla logistica, ai sistemi di trasporto terrestre e marittimo fino alla rete commerciale, con l'obiettivo di canalizzare – quando possibile – le esportazioni di prodotti ortofrutticoli egiziani verso l'Europa, attraverso l'Italia, che, attualmente, è il principale partner dell'Egitto per le importazioni. Aumentare il volume degli scambi commerciali tra Egitto ed Italia è, quindi, uno degli obiettivi primari sia per il Governo egiziano che italiano. Al fine di raggiungere tale risultato, entrambi i Governi hanno manifestato un condiviso interesse nella realizzazione della Green Trade Initiative, ideata per accrescere la competitività e la quota di mercato in Europa dei prodotti agricoli italiani ed egiziani, in particolare dei prodotti freschi. Il programma prevede un numero di attività integrate, a supporto della filiera produttiva e commerciale dei prodotti agricoli, che si

indirizzano, tra l'altro, all'assistenza tecnica, per aumentare la capacità di produzione e l'organizzazione dei produttori, al miglioramento dei sistemi di trasporto e logistica, dei controlli fito-sanitari e di qualità, atti alle certificazioni necessarie per esportare.

Il programma intende, quindi, fornire sostegno ad iniziative ed attività che facilitino sia lo sviluppo del settore, sia l'attrazione di investimenti, che il trasferimento di know-how e lo sviluppo di nuovi prodotti ad alto potenziale commerciale o sociale.

Altro esempio eccellente è rappresentato dal progetto "Sviluppo dell'acquacoltura marina in Egitto" volto a consolidare il settore della pesca in Egitto, introducendo un'avanzata tecnologia quale la maricoltura e rafforzando azioni sinergiche tra i principali attori sistemici egiziani. Il progetto si incentra sulle seguenti componenti: i) assistenza al settore privato egiziano attraverso la creazione di un Centro Servizi integrato per il Settore Pesca, in Alessandria; ii) consolidamento di una Unità di Controllo del pescato, nell'ottica di migliorare la qualità del prodotto, al Cairo; iii) know-how e tecnologia per la riproduzione dei pesci marini; iv) know-how e tecnologia per la fase di ingrasso con gabbie in mare.

Tale intervento pilota, realizzato a livello commerciale e potenzialmente replicabile su larga scala, faciliterà anche la creazione di legami commerciali e joint ventures tra imprese italiane ed egiziane, nonché contribuirà ad intensificare le relazioni commerciali tra i due Paesi.

## II Avanzare verso gli obiettivi di sviluppo del millennio

### A. La dimensione sociale

L'aumento della giustizia sociale è un dichiarato obiettivo del Governo egiziano. In numerosi discorsi, il presidente Mubarak ha enfatizzato l'esigenza di equilibrare sviluppo economico e sociale. Ciò risulta di particolare importanza nel far fronte alle conseguenze della crisi economica globale.

Secondo il Rapporto del 2008 sullo Sviluppo Umano in Egitto, il notevole tasso di crescita economica, intorno al 7%, raggiunto negli ultimi tre anni, deve tradursi in un miglioramento degli standard di vita delle fasce più povere della popolazione. Assicurare una crescita di cui possano beneficiare anche tali categorie, richiede l'attuazione di una politica sociale integrata, nell'ambito di una nuova visione che si ispira al concetto di Contratto Sociale, tra lo Stato, i cittadini e tutte le istituzioni.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> UNDP, Egypt Human Development Report 2008

In conformità a tale visione, la Cooperazione italiana ha sostenuto questo concetto attraverso l'identificazione di iniziative addizionali, orientate alla lotta alla povertà, all'*empowerment* delle donne e alle tematiche legate ai minori (come il "social contract center", nonché le partnership con NCCM – National Council for Childhood and Motherhood e le Organizzazioni Non Governative).

## B. Salvaguardia e gestione delle Risorse Naturali

L'Egitto è un Paese ricco di risorse naturali. Tuttavia, tali risorse non sono adeguatamente valorizzate e non esprimono il loro pieno potenziale. La salvaguardia e la valorizzazione di aree naturali di rara bellezza è suscettibile di aumentare fortemente il loro contributo allo sviluppo economico, attraendo parimenti locali e turisti. E' in tale ottica che la II Fase continuerà il proprio impegno nel miglioramento della salvaguardia e della gestione sostenibile di tali aree. Un esempio è rappresentato dall'iniziativa sull'Ecoturismo per lo Sviluppo Sostenibile nel Governatorato della New Valley, che mira a migliorare le condizioni di vita della popolazione della regione, promuovendo un turismo sostenibile attraverso la creazione di reti, l'incremento e la diffusione dell'ecoturismo e la creazione delle necessarie capacità per una gestione sostenibile delle risorse naturali e ambientali dell'area interessata.

Lo stesso approccio, basato su: i) conservazione ed utilizzo sostenibile delle risorse naturali; ii) sviluppo di adeguati piani di gestione; iii) valorizzazione delle aree, al fine di crearvi attività remunerative, è applicato anche alla zona marittima e costiera del Mar Rosso, nel Sud dell'Egitto.

La prosecuzione del sostegno fornito nella I Fase alla gestione e salvaguardia delle risorse idriche, alle aree protette esistenti e nuove, alle aree di particolare rilevanza naturalistica e alla gestione dei rifiuti, conferiscono maggiore incisività all'azione.

## III Trarre beneficio dai vantaggi comparativi dell'Italia

Il concetto di trarre beneficio dai vantaggi comparativi offerti dall'Italia è applicabile a tutti i su citati settori. Vi sono, tuttavia, settori/progetti unici, dove il vantaggio comparativo dell'Italia è assolutamente evidente. Tali settori includono:

### A. Conservazione del patrimonio culturale nazionale

Il successo delle iniziative di Cooperazione allo sviluppo in corso, riguardanti il settore della conservazione del patrimonio culturale nazionale viene capitalizzato in nuove collaborazioni, caratterizzate da qualità e innovazione ed ispirate al duplice principio di tutela e creazione di valore.

In tale contesto, il Memorandum of Understanding, firmato di recente dal Ministero egiziano della Cultura e dal Ministero italiano degli Affari Esteri, riflette il desiderio dell'Italia di promuovere la creazione di un Polo di Eccellenza per il Restauro, da realizzarsi in Egitto, primo Paese della Regione.

Fondato sull'esperienza italiana, l'approccio si baserà su tre pilastri: i) restauro e conservazione di oggetti d'arte, nel Museo Egizio; ii) restauro di monumenti architettonici, nel complesso dei Dervisci Mevlevi; iii) restauro di manoscritti e libri rari, nella Biblioteca Alessandrina.

### B. Governance nel Settore Sanitario

I vantaggi comparativi dell'Italia nel Settore Sanitario risiedono nella capacità di elaborazione e applicazione di modelli di intelligenza gestionale articolata e flessibile, rispetto alla semplice applicazione di standard nazionali e internazionali. La cooperazione con l'Egitto in tale ambito mira al trasferimento dell'esperienza italiana, con un' enfasi particolare posta sulla collaborazione tra sistemi e istituzioni.

Nell'ambito del Progetto "Health Governance Unit" l'Istituto Superiore di Sanità italiano condividerà con le controparti egiziane, inclusa l'istituzione partner, l'esperienza maturata nel sistema sanitario nazionale, che consiste nel garantire qualità ed appropriatezza nei controlli, nel rispetto della correttezza scientifica e tecnologica, con azioni miranti ad assicurare la traslazione dei risultati della ricerca nella determinazione di profili di assistenza più avanzati.

Un aspetto del trasferimento di esperienze dall'Italia concerne la possibilità, da parte del Sistema Sanitario egiziano, di garantire al cittadino la fruizione di diritti analoghi a quanto il sistema italiano prevede. Ciò potrà essere realizzato a partire da un approccio organizzativo simile, articolato sulla progressiva distinzione tra centro di governo e regolamentazione, centro di finanziamento ed investimento e centro di erogazione e fruizione di servizi. Il Sistema Sanitario egiziano trarrà, quindi, ulteriore beneficio dall'emulazione di soluzioni già identificate dall'Italia. Il progresso di tale azione dipenderà dal mutuo dialogo tra le due parti.

### C. Distretti industriali – Il Progetto "Robbiki Leather City"

Le similarità nelle strutture produttive, basate sul sistema di piccole e medie imprese, e la necessità di far fronte a sfide comuni imposte dalla competizione globale, hanno orientato le relazioni economiche tra Italia ed Egitto verso un cammino di complementarità, utilizzando i migliori fattori produttivi presenti in Italia ed in Egitto, al fine di ottenere mutui vantaggi.

Un significativo esempio di tale strategica partnership è rappresentato dal Progetto Robbiki Leather City, il cui obiettivo è di bilanciare crescita economica e benessere sociale, attraverso il trasferimento delle aziende conciarie esistenti da Magra El Eioun (Cairo Vecchia) nella nuova area industriale di Robbiki e, allo stesso tempo, assicurare migliori condizioni di vita a tutti i lavoratori e alle loro famiglie.

Il Progetto si è, successivamente, evoluto verso obiettivi di più ampio respiro, quali la creazione di un distretto industriale del cuoio, basato su moderni sistemi di produzione e tecnologie pulite.

L'assistenza tecnica fornita, sin dall'inizio, dall'Associazione dei Produttori Italiani di macchinari e tecnologie per il cuoio e la pelle (ASSOMAC), ha dato un importante contributo all'avvio del Progetto ed ha guidato il processo di trasferimento di know-how, al fine di garantirne la sostenibilità futura. Il modello di successo dei distretti industriali italiani ha aperto la strada ad accordi di cooperazione con i distretti di Santa Croce, Arzignano, e Solfora. Un'altra importante istituzione, attratta dal nascente cluster, Bank of Alex – Intesa San Paolo, ha messo a disposizione dello sviluppo del nuovo distretto la sua expertise finanziaria per la promozione di nuovi investimenti industriali da parte di imprese italiane in Egitto.

## Conclusioni

La storia del Programma italo-egiziano di Conversione del Debito è stata brevemente descritta nelle precedenti pagine. Esperienze del genere sono cariche di insegnamenti sia per i partner che per altri soggetti. Rimane il fatto che la I Fase è stata un caso di successo, e la dimostrazione più evidente è la continuazione della collaborazione nella II Fase, attraverso l'esplorazione di nuovi ambiti e prospettive di cooperazione. Possiamo, quindi, ora dire di una partnership per lo sviluppo che è maturata e poggia su solide basi.

Guardando verso il futuro, questo modello di Cooperazione allo sviluppo potrà orientare successive azioni, basate sul mutuo beneficio, nella considerazione che, attraverso i suoi effetti moltiplicatori, anche risorse limitate possono condurre ad eccellenti risultati.

## Acronimi

ECT	:	Egyptian Competitiveness Report
GCI	:	Global Competitiveness Index
HDI	:	Human Development Index
IFC	:	International Finance Corporation
ILO	:	International Labour Organization
MENA	:	Middle East and North Africa
NCCM	:	National Council for Childhood and Motherhood
OCSE	:	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ODA	:	Official Development Assistance
PIL	:	Prodotto Interno Lordo
PVS	:	Paesi in Via di Sviluppo
TFP	:	Total Factor Productivity
UNCTAD	:	United Nations Conference on Trade and Development

---

## Nota sull'Autore

### SAMIR RADWAN

- Laureato in Economia alla Cairo University (1963), ha ottenuto un M. Sc. (1967) e un Ph.D. (1973) in Economia alla University of London.
- Lecturer all'Institute of Economics and Statistics, e Senior Fellow presso il St. Antony's College, Oxford (1970-1976).
- Una lunga carriera presso l'International Labor Organization (ILO) in Ginevra (1976-2003) conclusasi con la carica di Advisor to the Director General for Development Issues, e Councilor for Arab States.
- Managing Director dell'Economic Research Forum (ERF) per I Paesi Arabi, l'Iran e la Turchia (2003-2006).
- Executive Director e Lead Author del Egypt's Competitiveness Report.
- Attualmente, Membro del board e Advisor to the General Authority for Investment and Free Zones (GAFI) dal 2004.
- Numerose pubblicazioni su tematiche di sviluppo, politiche occupazionali e mercato del lavoro, povertà, competitività, politiche industriali e problematiche delle economie in transizione.
- Autore della pubblicazione "Exchanging Debt for Development: Lessons from the Egyptian Debt-for-Development Swap Experience", Cairo, 2005, presentata al World Summit on Information Society, Tunisia, 2005.

## Bibliografia

- Banca Mondiale/IFC, *Doing Business 2009*, Washington D.C, 9 Settembre 2008.
- Cooperazione Italiana in Egitto, 11 November 2008  
[www.utlcairo.org/english/progetti/progetti/16\\_debtswap\\_main.html](http://www.utlcairo.org/english/progetti/progetti/16_debtswap_main.html).
- De Gobbi, Maria Sabrina e Nesporova Alena , *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt. Employment strategy papers*, Ginevra, Ottobre 2005.
- Egyptian National Competitiveness Council, *The Fifth Egyptian Competitiveness Report*, Cairo, Maggio 2008.
- Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), 30 Ottobre 2008,  
[www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html).
- Radwan, Samir, et. al., *Partners for Development: The Experience of the Italian Egyptian Debt Swap Program, 2001-2008*. Cairo, 12 Ottobre 2008.
- Radwan, Samir , *Impact of Investment on the Economic and Social Aspects in Egypt*, Cairo, 2007
- Radwan, Samir, *Investment Impact Assessment*, Egypt Investment Report 2008, Cairo, (in preparazione).
- UNCTAD, *World Investment Report 2008*, Ginevra, 2008.
- UNDP, *Egypt Human Development Report 2008*, Cairo, 2007.





