

PARTNER PER LO SVILUPPO

L'esperienza del Programma italo-egiziano di Conversione del Debito (2001 - 2008)

di Samir Radwan (Il Cairo, dicembre 2008)

SOMMARIO ESECUTIVO

Questo rapporto intende presentare i risultati di uno studio indipendente, relativo al Programma italo-egiziano di Conversione del Debito. Si tratta di un tentativo di raccogliere i successi e le sfide con cui si è dovuta confrontare questa innovativa modalità di partnership per lo sviluppo. Una disamina dei risultati raggiunti indica che il Programma italo-egiziano costituisce un interessante modello di conversione del debito, con 53 progetti relativi a diversi settori. Un ruolo chiave è stato svolto da numerosi Ministeri del Governo egiziano, da attori quali UNDP, UNICEF, UNFPA, IFAD, WFP, NCCM e EEAA, nonché da altre importanti agenzie nazionali ed internazionali.

Il budget del Programma di Conversione del Debito ammontava a 149 milioni USD, un importo relativamente modesto se paragonato al complessivo debito estero dell'Egitto, pari a 34,5 miliardi USD nel marzo 2008. Ciononostante, il Programma ha dato un contributo al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e alle priorità del Governo, dimostrando che l'elevato impatto dei risultati raggiunti ha più rilevanza che le dimensioni del finanziamento.

In un'ulteriore ottica, va sottolineato 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. È 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 zone urbane e rurali è stato uno dei principali ambiti di azione del Programma, attraverso interventi di sviluppo rurale, tra cui anche progetti per la promozione dell'esportazione di prodotti agricoli, che hanno rappresentato il 30% del budget totale, ovvero la quota maggiore tra tutti i settori di intervento. Di fatto, il Programma ha ampiamente concentrato i suoi interventi su settori caratterizzati da bassa produttività e basso costo del lavoro, che assorbono circa il 90% della forza lavoro egiziana, vale a dire agricoltura, pubblica amministrazione e settore informale. In questo senso, sono stati realizzati progetti volti ad accrescere la produttività agricola, a sostenere i lavoratori attraverso la formazione e la creazione di reti, a migliorare il sistema scolastico, così come ad attuare un'importante azione di *capacity building* istituzionale, rivolta alle amministrazioni locali.

Il Programma ha attirato l'attenzione del Governo su aree che prima di allora non avevano ricevuto un'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, mentre il settore privato ha tratto vantaggio dalle accresciute opportunità e da un migliore accesso al mercato delle esportazioni.

La selezione e la gestione congiunta dei progetti hanno inoltre consolidato una vera e propria partnership italo-egiziana. Il ruolo della Cooperazione Italiana ha fatto anche da catalizzatore per altri interventi italiani, oltre ai contributi di altri donatori e del Governo egiziano.

I dettagli dei vari progetti verranno descritti successivamente nel rapporto. Qui di seguito saranno messe in luce le più importanti conclusioni dello studio, con riferimento ad otto macro-settori:

- Il programma ha aperto la strada ad innovative azioni nell'ambito della **salvaguardia ambientale**, della **gestione delle risorse idriche** e dello **sviluppo rurale**. E' stata conseguita la tutela delle aree protette e della biodiversità nazionale, esemplificati nella creazione del Museo di Wadi El Hitan e nel riconoscimento dello stesso, da parte dell'UNESCO, quale Patrimonio Naturale dell'Umanità. Gli interventi pionieristici nel settore delle risorse idriche sono stati replicati anche al di fuori del Programma, dato il positivo impatto sperimentato. Nella zona di West Noubaria è stata incrementata la produttività agricola, sono aumentati gli insediamenti urbani, sono state create associazioni di produttori e sinergie con aziende private. Le produzioni del Fayoum sono state certificate dal Centro egiziano per l'Agricoltura Organica. Le sperimentazioni nell'area di Toshka hanno elevato gli standard qualitativi della produzione agricola e sono state accresciute le esportazioni ortofrutticole verso i mercati europei.
- Il programma ha mostrato il potenziale insito nell'utilizzo **dell'Information and Communication Technology** per il perseguimento di obiettivi di sviluppo ed il raggiungimento di gruppi marginali. La rete delle "Smart Schools" ha coperto le scuole pubbliche di 16 diversi Governatorati, diventando un modello di "preparatory education". Le "Mobile Information Technology Units" hanno raggiunto 200.000 persone in aree remote. È stato siglato un accordo con GALAE per continuare ad utilizzare i *CD ROM di programmi di alfabetizzazione*. Il portale "Kenana Online" e il sito creato dal Rural Development Communication Network sono stati entrambi messi in contatto con i centri di ricerca.
- La **lotta alla povertà** è tema chiave degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e delle istanze del Governo. Il progetto ha contribuito ad introdurre un approccio nuovo alla lotta alla povertà: supporto all'artigianato in termini di qualità del prodotto e capacità tecniche, creazione di una rete con i Centri artigianali egiziani e creazioni di sinergie con esportatori, attraverso il canale del Mercato equo e solidale. L'esperienza acquisita in materia di approccio partecipativo al recupero dei sobborghi urbani costituisce la base per orientare future azioni ed ottenere un elevato impatto.
- I **giovani** e i **bambini** sono stati inseriti tra i principali gruppi "target" dei progetti. NCCM si è occupato della formazione dei bambini lavoratori per garantire loro la possibilità di impiego in lavori più sicuri; è stata, inoltre, lanciata una Strategia Nazionale contro la diffusione delle droghe tra i giovani ed una campagna nazionale, con UNDP, su altre tematiche giovanili. La Comunità di Sviluppo Locale di Sohag ha continuato ad offrire i servizi informatici anche a conclusione del progetto, in maniera finanziariamente sostenibile.

- Le problematiche relative al **settore sanitario** sono complesse e, pertanto, i progetti si sono concentrati su alcuni ambiti più critici. Sono stati aperti dei "Poison Information Centers", l'approccio applicato dai Consulenti sull'AIDS è stato replicato in altre strutture in Egitto e in altri Paesi. Inoltre, il positivo impatto delle cure anti retrovirali ha consentito la richiesta di nuovi fondi al Governo da parte del Ministero della Salute.
- Le **tematiche di genere** sono state affrontate in molti progetti. In particolare, la collaborazione tra NCCM e UNDP ha favorito il successo del progetto FGM (Mutilazioni Genitali Femminili) e la sua diffusione, da intervento pilota, su tutto il territorio nazionale. I giovani volontari delle Nazioni Unite hanno creato, a livello regionale, una rete di "agenti del cambiamento". Le FGM sono state dichiarate punibili dalla legge con un decreto del Ministero della Salute e condannate dalle più alte cariche religiose in Egitto.

L'esperienza del Programma italo-egiziano di Conversione del Debito è stata importante dal punto di vista delle lezioni apprese, derivanti dalla realizzazione di una simile partnership per lo sviluppo, attuata prevalentemente in nuove aree e con approcci innovativi. Il Programma è stato un successo, in particolare se si considera il lavoro pionieristico condotto su alcune tematiche di cooperazione allo sviluppo, il durevole effetto dimostrativo creato e l'efficace supporto alle strategie governative e al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, con un ammontare di risorse relativamente limitato. Nello specifico, un certo numero di lezioni apprese possono essere citate:

- Un fattore di successo è stato la collaborazione con enti di elevato peso politico. Devono, tuttavia, ancora essere affrontati e superati i problemi burocratici, la mancanza di coordinamento e le asimmetrie informative.
- È necessario ottimizzare le procedure e rivedere le modalità di trasferimento dei fondi, in modo da ridurre i ritardi.
- I progetti hanno più probabilità di successo se hanno un approccio decentralizzato e partecipativo. Alla società civile è riconosciuto un ruolo complementare piuttosto che competitivo nei confronti del Governo. Il rafforzamento delle competenze dei partner istituzionali deve essere messo in primo piano, con particolare riguardo alla società civile, per assicurare la sostenibilità delle attività progettuali. Le leggi possono essere rispettate in maniera più efficace, se vengono affrontate le cause dei problemi.
- Il monitoraggio e il coordinamento possono essere migliorati con una migliore identificazione dei ruoli e dei gruppi obiettivo. Gli interventi possono essere tanto più efficaci quanto più sono sostenibili, facilmente replicabili e rispettosi della realtà culturale in loco.

L'esperienza del Programma italo-egiziano di Conversione del Debito rappresenterà sicuramente un modello non-tradizionale di cooperazione allo sviluppo, che potrà essere replicato in altri Paesi in tutto il mondo.