

TERZO MONDO E NUOVE STRATEGIE DI SVILUPPO

a cura di Paola Morelli
Presentazione di Attilio Celant

Franco Angeli Editore

INDICE

<i>Presentazione</i> , di Attilio Celant	Pag. 7
<i>Introduzione</i> , di Paola Morelli	» 17

Parte I

1. Yves Lacoste <i>Dal planetario al locale e dal locale al planetario</i>	» 23
2. Pierre-Yves Péchoux <i>Considerazioni sul tema: risorse e sviluppo</i>	» 31
3. Bernard Kayser <i>Le contraddizioni del sistema socio-spaziale nei paesi sottosviluppati</i>	» 43
4. Piers Blaikie <i>Capitalismo, comunità contadine e degradazione ambientale: alcune questioni metodologiche</i>	» 49
5. Pierpaolo Faggi <i>Elementi per un'interpretazione della gestione delle risorse agricole nei paesi sottosviluppati</i>	» 73
6. Janos P. Hrabovszky <i>Le previsioni della Fao sull'agricoltura mondiale nel 2000</i>	» 83
7. Giulio Querini <i>Gli investimenti all'estero nel settore minerario: cooperazione e conflittualità</i>	» 103
8. Paola Morelli <i>Energia e sviluppo nei paesi del Terzo Mondo</i>	» 119

Parte II - Contributi regionali

- | | |
|--|----------|
| 1. Mario Ortolani
<i>Delta del Bengala: carico demografico e strutture agrarie</i> | pag. 137 |
| 2. Dario Croce e Pierpaolo Faggi
<i>Il Progetto Barani - Politica di sviluppo ed ideologia delle aree marginali in Pakistan</i> | » 159 |
| 3. Peris Persi
<i>Pianificazione e sviluppo sociale nella Malaysia Barat</i> | » 173 |
| 4. Randall Baker
<i>L'erosione del suolo in Kenya: crisi economica e sociale?</i> | » 189 |
| 5. Guido Barbina
<i>La riforma dell'insediamento rurale in Tanzania: i villaggi « ujamaa »</i> | » 219 |
| 6. Pasquale Coppola e Sergio Ventriglia
<i>Una siderurgia per il Marocco: il travagliato « Progetto Nador »</i> | » 235 |
| 7. Candida Ciaccio
<i>I conflitti di utilizzazione del suolo nei paesi emergenti: industria e turismo nella fascia costiera tunisina</i> | » 255 |
| 8. Gennaro Biondi
<i>Gli squilibri territoriali in Egitto: dal « socialismo arabo » alla « Open Door Policy »</i> | » 267 |
| 9. Paolo Minieri e Lida Viganoni
<i>Utilizzo dei fosfati e sviluppo regionale in Egitto</i> | » 283 |
| 10. Rosario Sommella
<i>Acciaio e sviluppo regionale in Egitto</i> | » 299 |
| 11. René Georges Maury
<i>La valorizzazione delle acque dell'Eufrate in Turchia, Siria e Iraq: alcune considerazioni sull'approccio dei grandi progetti di sviluppo</i> | » 309 |
| Elenco dei partecipanti | » 347 |

10. ACCIAIO E SVILUPPO REGIONALE IN EGITTO

*di Rosario Sommella **

1. L'acciaieria di Helwan e i problemi di localizzazione: la contesa materie prime-mano d'opera

La creazione in Egitto di un settore industriale di base si inserisce nel quadro della politica di intervento dello stato nell'economia attuata a partire dalla rivoluzione del luglio 1952 (1).

Già nel 1954, infatti, viene decisa la costruzione di un grande complesso siderurgico integrato, in grado di produrre tutto l'acciaio per il fabbisogno nazionale, in particolare a sostegno del notevole sforzo che si andava effettuando nel campo delle opere pubbliche e dell'edilizia. La scelta della localizzazione fu oggetto di vivaci controversie, in quanto si fronteggiavano due diverse tesi (Ismail, 1973). Da una parte c'era chi riteneva utile la localizzazione nei pressi dei giacimenti di materie prime disponibili e pertanto individuava l'area di Aswan come la più idonea. Inoltre i sostenitori di tale tesi apparivano convinti che l'area di localizzazione del polo siderurgico avrebbe contribuito ad avviare un generale processo di ricomposizione degli ampi squilibri esistenti tra il nord del paese (Il Cairo e la zona del Delta) e le aree interne, fortemente emarginate nello sviluppo economico e sociale (2). La localizzazione nel governatorato del Cairo trovava, invece, molti sostenitori fra chi pensava che un'iniziativa così importante per il paese non potesse prescindere dalle valutazioni riguardanti il mercato del lavoro, soprattutto di quello già qualificato nel settore industriale, che si presentava piuttosto consistente nelle aree urbane, in particolare nella

* Istituto Universitario Orientale di Napoli.

1. Per un approfondimento delle linee di politica industriale seguite dall'Egitto si veda: Mabro-Radwan, 1976 e Rivier, 1979.

2. Il riequilibrio territoriale era del resto tra i principali obiettivi della politica nasseriana, cfr. Awad, 1973, p. 31.

capitale. Si riteneva, in sostanza, più conveniente trasportare le materie prime piuttosto che organizzare un costoso trasferimento di manodopera verso il sud. Inoltre, la realizzazione dell'impianto nei pressi dei grandi centri urbani avrebbe agevolato il collegamento con la rete dei servizi e delle infrastrutture indispensabili all'industria e avrebbe avvicinato l'acciaio egiziano ai suoi naturali mercati di sbocco, le aree urbane e industriali del Delta.

Prevalse alla fine la seconda tesi, oltre che sulla base delle motivazioni economico-territoriali esposte, anche per la considerazione più genuinamente politica, che vedeva nel grande impianto siderurgico una occasione per creare nuovi posti di lavoro per le grandi masse di disoccupati che si accalcavano ormai in modo preoccupante nell'area metropolitana del Cairo.

L'area prescelta fu quella di Helwan, in prossimità della riva orientale del Nilo, circa venti chilometri a sud del Cairo. Al di là delle motivazioni generali, altri fattori favorirono tale soluzione. Innanzitutto, Helwan era vicina al porto di Alessandria (collegata per ferrovia e via Nilo), principale porto di sbarco delle materie prime d'importazione: carbone e rottami di ferro. Inoltre, Helwan sorgeva in vicinanza di una area che già da tempo si andava configurando come un sia pur modesto polo siderurgico, poiché già dalla fine della seconda guerra mondiale vi operavano alcune piccole industrie che fabbricavano prodotti siderurgici di scarsa fattura, riciclando gli abbondanti rottami dei residui bellici del conflitto. Queste fabbriche, che contavano complessivamente poche migliaia di addetti, producevano essenzialmente materiali destinati all'industria delle costruzioni (tondino) (3).

In queste preesistenze andò a calarsi il colosso della siderurgia egiziana. La costruzione, affidata nel 1954 alla ditta tedesco-occidentale *Demag*, fu completata nel 1960 (Wassep, 1977). L'impianto era stato dotato di due altiforni della capacità di 250.000 t/anno di acciaio; ma ben presto si rivelò insufficiente a coprire il fabbisogno del paese, che intanto cresceva visibilmente. Nel 1964 si decise così di dare il via a lavori di ampliamento, mediante la costruzione di due nuovi altiforni. Il progetto fu realizzato questa volta con l'assistenza tecnica e l'aiuto finanziario dell'Unione Sovietica (4). I lavori hanno poi subito

3. Le società che operavano nel settore sono: *The Delta Steel Mills*, fondata nel 1947, a Mostorod nel governatorato di Qalyubia; *The National Metal Industries Company*, fondata nel 1949, con sede ad Abu-Zabal; vi è anche una branca della *Egyptian Copper-Works*, fondata nel 1935 ad Alessandria, che produce acciaio dal 1952.

4. Il mutato atteggiamento dell'Egitto in campo internazionale aveva intanto avvicinato il paese all'area di influenza della Unione Sovietica.

Fig. 1 - Andamento dell'estrazione di minerale di ferro (in migliaia di tonn.)

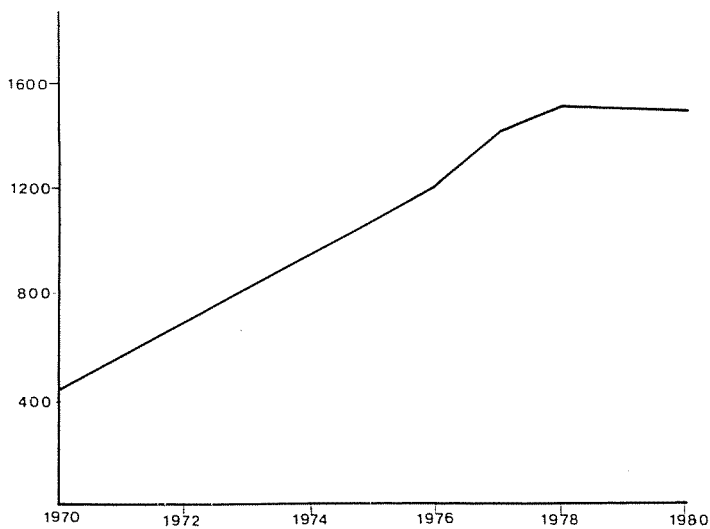
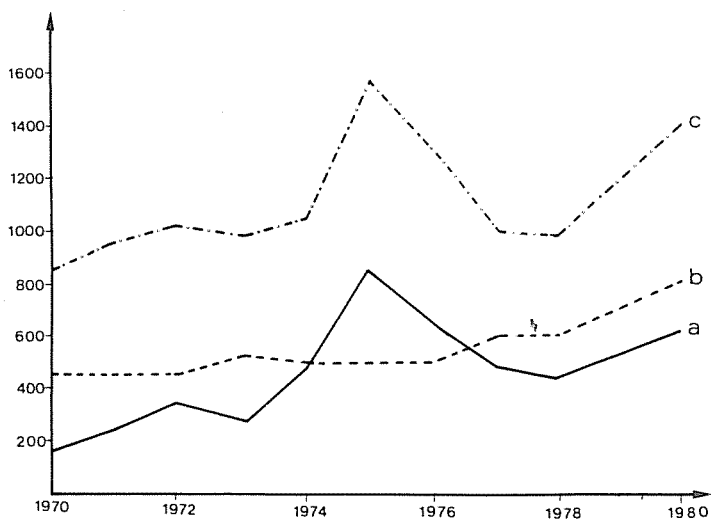


Fig. 2 - Andamento delle importazioni (a), della produzione (b) e del consumo apparente di acciaio (c) (in migliaia di tonn.)



forti ritardi, anche per l'evoluzione intervenuta nei rapporti con i sovietici, sicché essi sono stati completati solo nel 1979. In totale la capacità produttiva del complesso è stata portata a circa 1,5 M. t/anno di acciaio grezzo. L'aumento della capacità produttiva ha coinciso con la scoperta, durante gli anni settanta, di nuovi giacimenti di ferro nell'oasi di Bahariya, nel deserto occidentale, a circa trecento chilometri da Helwan. Il minerale proveniente dai nuovi giacimenti ha sostituito dal 1975 quello di Aswan nelle forniture per l'acciaieria e le miniere prossime ad Aswan sono state progressivamente abbandonate (5). D'altronde il minerale di recente scoperta offriva il vantaggio di una migliore qualità (circa il 50% di tenore di ferro rispetto al 40% di quello di Aswan) e di una maggiore disponibilità di riserve (accertate intorno ai 130 M. di tonn.), che dovrebbe assicurare i rifornimenti agli altiforni di Helwan per i prossimi trenta anni. Soprattutto ha giocato poi in favore dei nuovi giacimenti la relativa vicinanza al grande centro siderurgico (con il quale è stato subito realizzato un collegamento ferroviario e stradale).

2. Una gestione problematica

Nel corso degli anni l'acciaieria di Helwan ha assunto dimensioni sempre più ampie, soprattutto nell'organico, che raggruppa trentamila effettivi alla fine degli anni settanta e la pone ormai di gran lunga come la più affollata unità industriale del paese. Esclusa un'esigua minoranza di tecnici stranieri (fino ad alcuni anni fa esclusivamente sovietici, oggi americani e giapponesi) valutabile in non più di duecento individui, tutti gli addetti provengono prevalentemente dal Cairo e dai sobborghi della capitale. Tale caratteristica origina un vivace movimento pendolare lungo l'asse stradale che collega la città al centro siderurgico: lunghe file di auto private e pullman movimentano fin troppo il traffico, soprattutto nelle ore di cambio dei turni in fabbrica. Tale fenomeno induce una prima considerazione: se l'acciaieria ha offerto un grosso contributo all'occupazione, non è riuscita per nulla a decongestionare un distretto urbano sovraffollato. I casi di spostamento delle residenze sono molto contenuti (alcune centinaia) e sono collegati per lo più alla carenza di alloggi che si riscontra ad Helwan.

5. L'abbandono della miniera di Aswan causò disordini fra i minatori che rifiutavano di essere trasferiti nelle nuove sedi di lavoro. Fu presa in considerazione la possibilità di costruire una mini-acciaieria ad Aswan che avrebbe, tra l'altro, sfruttato il minerale delle vecchie miniere, rimasto inutilizzato. Non si ha nessuna notizia recente di questo progetto.

Per altro verso, sotto il profilo degli sbocchi, la vicinanza del Cairo gioca un ruolo positivo, in quanto circa la metà della produzione dell'acciaieria, come era nelle aspettative, è stata assorbita dalle grosse immobiliari che operano nel settore edilizio nella grande area metropolitana (Aa.Vv., 1980).

È interessante notare come la produzione di acciaio di Helwan resti di qualità piuttosto modesta, il che, se la rende ancora alquanto soddisfacente per il mercato edilizio, non le offre sbocchi adeguati nel campo di quello manifatturiero che richiede prodotti siderurgici più raffinati, soprattutto per la produzione di beni finiti (6). A ciò si aggiunga il basso tasso di utilizzazione degli impianti, mai superiore al 50%, e la parziale messa in moto di quel processo di induzione industriale che appariva tra gli obiettivi principali della creazione di una industria siderurgica di base.

Una svolta significativa nel programma siderurgico del paese si è registrata in concomitanza con la nuova collocazione internazionale che l'Egitto ha deciso di darsi, all'indomani della guerra con Israele del 1973, con l'abbandono dell'esperienza del « socialismo arabo » e con l'avvio della « *open door policy* ». Non ci soffermeremo qui sulla logica di tale operazione e sui suoi riflessi territoriali in generale, già trattati in questo stesso volume da Biondi; ma ci sembra interessante soffermarci sui risvolti che questa nuova politica ha avuto sull'impianto di Helwan.

Inserite in un circuito internazionale, le industrie egiziane, non più protette dalla politica autarchica nasseriana, si ritrovano a dover fare i conti con i più dinamici gruppi imprenditoriali dell'occidente. Pertanto, per garantirsi il mercato, soprattutto nel comparto moderno, si vedono costrette a migliorare la combinazione tra la produttività dei fattori impiegati e la qualità dei propri prodotti.

Nel campo della siderurgia il nuovo impulso si è tradotto in una crescita della domanda di prodotti che, sia quantitativamente sia qualitativamente, Helwan, con le sue rese modeste, non riesce ormai a soddisfare. Avviene così che, mentre la produzione di acciaio passa dalle 450.000 t del 1969 alle circa 800.000 del 1979, le importazioni di prodotti siderurgici si quadruplicano addirittura, passando da 165.000 a 632.000 t.

Da queste considerazioni emerge come dato di fondo una forte esigenza di ammodernamento della siderurgia egiziana, complicata dalla

6. Le altre principali industrie consumatrici s'incontrano nel settore dei trasporti, del petrolio, nel campo delle aziende elettriche, produttrici di elettrodomestici e nell'industria alimentare.

scarsità di quadri tecnici e manageriali (7), e dalle difficoltà della manutenzione corrente degli impianti per la cronica mancanza di pezzi di ricambio (8).

Una delle condizioni di fondo per il risanamento del settore è oggi individuata in una riconversione dell'impianto della periferia cairota verso dimensioni e produzioni più competitive, un processo che potrebbe passare per la privatizzazione del centro, con conseguenze che è facile immaginare assai negative sui livelli occupazionali. L'impianto, costruito in un periodo di pianificazione rigida, è stato costretto ad assorbire una grossa quantità di manodopera, che oggi si trova in sovrappiù e che non è certo agevole rimandare a casa o stornare su altre attività.

3. Nuovi progetti, nuove collocazioni sul mercato, nuove localizzazioni. Il territorio come risorsa

Le difficoltà di gestione del grande centro di Helwan sono anche da collegare con l'evoluzione recente della situazione siderurgica su scala internazionale. L'epoca delle grandi acciaierie appare ormai superata e si va sempre più rafforzando la tendenza a costruire impianti piuttosto agili e specializzati localizzati soprattutto lungo le coste (Massi, 1973). In alcuni casi questa nuova siderurgia « sull'acqua » comunque non è che un aspetto di uno stadio ulteriore della divisione internazionale del lavoro che ha i suoi fulcri decisionali ben lontani dai territori nei quali vanno a sorgere gli impianti.

In tale logica si inserisce appunto il nuovo progetto egiziano relativo alla costruzione di un altro complesso siderurgico, che dovrebbe sorgere sul Mediterraneo, nella zona franca di El Dikheila ad ovest di Alessandria (9).

In questo impianto, frutto di una *joint-venture* tra l'Egitto e un consorzio di ditte giapponesi, si dovrebbe produrre, nei progetti, della spu-

7. Per ovviare a questa carenza sono state fondate numerose scuole di perfezionamento tecnico, ma questi tentativi sono stati vanificati dall'emigrazione della manodopera specializzata verso i paesi arabi produttori di petrolio, in grado di fornire salari più alti.

8. Le critiche condizioni dell'acciaieria hanno costretto il governo ad affidare nel 1975 la gestione e la manutenzione dell'impianto a una consociata della *U.S. Steel Co.*, in seguito all'interessamento della *World Bank*.

9. Il contratto è ancora in via di definizione, anche se dovrebbe mancare poco alla sua chiusura definitiva. Per questo motivo non sono del tutto note le modalità dell'operazione.

gna di ferro, un semilavorato ricavato da materia prima d'importazione e destinato a trasformarsi in prodotto finito nella terra del Sol Levante. La sua localizzazione sulle coste egiziane tende essenzialmente ad utilizzare la posizione e la disponibilità di spazi industrializzabili del paese, nonché l'ampio mercato di manodopera locale a basso prezzo, in modo da scaricare fuori dal Giappone un segmento di produzione che non ha livelli di valore aggiunto paragonabili a quelli di altri settori e che è grande consumatore di spazio e notevole fonte d'inquinamento. È una soluzione perfettamente in linea con la tendenza a trasferire in paesi « associabili » del Terzo Mondo fasi di lavorazione, soprattutto nel comparto della chimica e della siderurgia, destinate a produrre beni intermedi per le industrie più evolute dei paesi industrializzati. Tale scelta, d'altra parte, rafforza quella svolta estroversa che con la « *open door policy* » l'Egitto si è data nell'intento di inserirsi nel circuito produttivo internazionale in una posizione mediana tra i paesi in via di sviluppo e i paesi industrializzati.

Rimane poco chiara a questo punto la posizione dell'impianto di Helwan, posto nel mezzo di un'esigenza di rinnovamento della struttura industriale, maggiormente orientata verso il mercato internazionale, e l'eredità del passato autarchico che ne rende difficile l'adeguamento alla nuova direzione di marcia.

4. Helwan e gli squilibri territoriali

Le conseguenze della creazione del polo siderurgico presso il Cairo appaiono invece già alquanto sedimentate sul territorio egiziano e si configurano di assoluta rilevanza quando si riguarda l'apporto, già massiccio, dato dall'industria siderurgica in termini di assorbimento stabile di forza lavoro e distribuzione di ricchezza attraverso i salari relativamente alti. Tale apporto si è moltiplicato per il sorgere di un vasto complesso di industrie che hanno nell'acciaio l'elemento di base per i loro processi produttivi. La forza trainante del complesso siderurgico di Helwan si è concretizzata infatti, nell'attrarre intorno a sé la maggior parte degli investimenti nel settore degli utensili metallici, degli elettrodomestici, dei tubi e dei mezzi di trasporto. Ne è derivato un contributo sostanziale al processo di polarizzazione intorno al Cairo del comparto industriale moderno, in percentuale molto alta rispetto al resto del paese (Barbour, 1972). La crescita vertiginosa delle attività industriali ha portato notevoli squilibri a livello locale, il più vistoso dei quali va individuato nella crescita disordinata dello spazio urbano di cui

l'area metropolitana del Cairo è diventato l'esempio più evidente. La localizzazione industriale al di fuori della cintura urbana non si è concretizzata nella creazione di poli di sviluppo autopropulsivi, indipendenti dal centro per quanto riguarda il settore dei servizi essenziali, ma ha dato luogo al formarsi di una vastissima e sovraffollata periferia con uno scarsissimo livello di autonomia. La grande massa di popolazione che si è riversata sulla capitale, richiamata dalle possibilità di lavoro, nel miraggio di un miglioramento del tenore di vita, ha messo in crisi una struttura di servizi sociali e di attrezzature inadeguata a far fronte ai bisogni di una popolazione urbana che ha raggiunto in pochi anni gli otto milioni. Nella capitale sono così confluiti i problemi sociali derivanti dall'industrializzazione e dal sottosviluppo.

Ai problemi causati dall'eccessivo carico umano che grava sul Cairo si cerca oggi di ovviare accelerando l'espansione orizzontale del sistema metropolitano. Sono allo studio o in fase di realizzazione i progetti di città satelliti, complete dei servizi essenziali, situate ai confini dell'area urbana attuale. In particolare si sta costruendo ad Helwan un quartiere residenziale che dovrebbe risolvere il problema dell'edilizia abitativa per gli addetti all'industria.

A livello nazionale la scelta di concentrare l'industria siderurgica nell'area della Grande Cairo (10) ha avuto un notevole peso nella divisione del paese in aree destinate all'industrializzazione e allo sviluppo moderno e in una vasta periferia destinata invece a rimanere in condizioni di arretratezza, emarginata dallo sviluppo economico. Il problema della decentralizzazione dello sviluppo industriale, come soluzione all'aggravarsi degli squilibri regionali, è rimasto sostanzialmente irrisolto. Nonostante la localizzazione di parte delle materie prime in zone periferiche (Aswan), lo sviluppo industriale legato alla siderurgia non ha contribuito all'integrazione economica delle aree interne, sebbene l'obiettivo di una più equa ripartizione geografica della ricchezza sia stato più volte menzionato nei piani di sviluppo.

La decisione di costruire il nuovo impianto presso Alessandria non costituisce un elemento di novità nella distribuzione geografica dell'industria. L'apparente decentramento rispetto al Cairo non fa altro che favorire una zona di già notevole sviluppo, e la scelta del sito appare aderente alla vocazione estroversa del nuovo complesso (la posizione sul mare favorirebbe l'esportazione delle materie prime).

Il processo di decentramento appare quindi relativo, nel quadro

10. La Grande Cairo comprende i governatorati del Cairo, di Giza e di Qalyubia.

di un'orientamento generale di politica industriale che non può non lasciare perplessi. L'Egitto cerca oggi nel contatto col grande mercato internazionale la chiave del suo definitivo decollo economico, mettendo a disposizione le sue principali risorse: il territorio e una forza lavoro abbondante e a basso prezzo. « Ma si può in questo caso parlare di sviluppo economico dell'Egitto, o semplicemente dell'asservimento della forza lavoro egiziana alle esigenze dell'industria giapponese? » (Wassep, 1977, p. 73).

Bibliografia

- Aa.Vv., *Il settore delle costruzioni nel mercato egiziano. Prospettive e modalità operative*, Roma, Ice, 1980 (ciclostilato).
- F. Awad, « Industrial policies in the Are », *L'Egypte contemporaine*, 64, (1973), pp. 5-54.
- K.M. Barbour, *The Growth, Location and Structure of Industry in Egypt*, New York, Praeger, 1972.
- K.R. Button, *Marketing in Egypt*, New York, U.S. Department of Commerce, Industry and Trade Administration, 1978.
- « Egypt's expanding Helwan », *Metal Bulletin*, n. 7, 1977, pp. 30-33.
- « Egypt: steel industry set for expansion », *Metal Bulletin*, n. 11, 1978, pp. 40-45.
- M.M. Ismail, « The economics of the iron and steel industry in Egypt », *L'Egypte contemporaine*, 64, (1973), pp. 5-42.
- C. Issawi, *Egypt in Revolution. An Economic Analysis*, London, Oxford University Press, 1963.
- « La sidérurgie dans les pays arabes: l'Egypte », *Acier arabe*, n. 61, 1978, pp. 48-55.
- R. Mabro, *The Egyptian Economy, 1952-1972*, Oxford, Clarendon Press, 1974.
- R. Mabro e S. Radwan, *The Industrialization of Egypt, 1939-1973, Policy and Performance*, Oxford, Clarendon Press, 1976.
- E. Massi, *Geografia dell'acciaio*, Milano, Giuffré, vol. I, 1973.
- F. Rivier, *Industrie et politiques industrielles en Egypte*, Beirût, Editions du Cermoc, 1979.
- S. Sayed, *Egypt Strategies for Investment*, Cairo, American University in Cairo Press, 1977.
- W. Wassef, « La sidérurgie égyptienne dans l'impasse », *Maghreb-Machrek*, 1977, n. 76, pp. 70-74.

Summary: Steel and Regional Development in Egypt

In 1954, after a series of controversies concerning the selection of the site, the construction of a great steel-plant was agreed upon. It was supposed to meet the whole country's requirement of steel and, in particular, it was supposed to support the considerable efforts that were being made in the public works and in the building sectors. The selected site was at Helwan, at about 20 Km south of The Cairo, where some small steel mills had already been working for some time and where the recruitment of workers from ample labour market of the metropolis close by seemed easy.

As years went by the Helwan steel plant has undergone a series of enlargements. Its personnel has been greatly extended and was of almost 30'000 workers at the end of the 70's. A significant change in the country's iron and steel programme has been noticed in 1973, in concomitance with Egypt's new position in the international context. Being no longer protected by Nasser's autarchical policy, the steel sector has been obliged to cope with more dynamic foreign groups. Thus, while on the one hand the need to reconvert the Helwan steel-plant is emerging, on the other hand the construction of a new steel-plant is being planned. It should be built in the site of El-Dikheila, west of Alexandria, through a joint-venture with a Japanese pool. This is a decision perfectly in keeping with the new trends in worldwide location of steel-plants.

Therefore the construction of this new steel-plant responds much more to the requirements of the Japanese partners than to an actual decentralizing process for the sector at a national level. At this point the role of the Helwan plant is not very clear: the country's industrial structure must be renewed and oriented towards the international market but, at the same time, the inheritance of the past renders the plant's adjustment to the new guidelines rather difficult.