

**Anna Cossetta**

# **SVILUPPO E COOPERAZIONE**

Idee, politiche, pratiche

STUDI E RICERCHE



**Associazione  
Italiana  
di Valutazione**

**FrancoAngeli**

*Valutazione*

---

Collana dell'Associazione Italiana di Valutazione

*Direttore scientifico*  
Mauro Palumbo

*Comitato editoriale*

Paola Casavola, Bruno Dente, Giuseppe Mele, Domenico Patassini, Gloria Regonini, Alberto Silvani, Nicoletta Stame

La collana si prefigge la diffusione della cultura della valutazione in Italia. Si articola in tre sezioni, cui i testi sono assegnati anche sulla base del giudizio di referee anonimi:

- *Teoria, metodologia e ricerca* comprende manuali di valutazione di carattere generale o settoriale, antologie di autori italiani e stranieri, l'Annuario AIV, qualificati rapporti di ricerca.
- *Studi e ricerche* è riservata a selezioni di contributi a Convegni, a ricerche di carattere settoriale, ad altre opere di autori italiani, monografiche o antologiche, che approfondiscono la valutazione all'interno di un contesto specifico, caratterizzate da un'utenza specifica o specialistica.
- *Strumenti* ospiterà "libri di servizio", orientati all'utilizzo diretto da parte del fruitore, costituiti da manuali o monografie settoriali, rivolti di norma al pubblico degli operatori.



**Anna Cossetta**

**SVILUPPO  
E COOPERAZIONE**

Idee, politiche, pratiche

**FrancoAngeli**

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.  
*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

## *Indice*

<b>Acronimi e abbreviazioni</b>	pag.	9
<b>Introduzione</b>	»	13
<b>Prima parte</b>		
<b>Storia Economica e politica dello sviluppo</b>	»	17
<b>1. Il concetto di sviluppo nelle scienze umane</b>	»	21
1.1. Adam Smith (1723-1790)	»	21
1.2. Sviluppo come crescita economica per la maggior parte della popolazione	»	25
1.3. Auguste Comte (1798-1857) e il positivismo	»	26
1.4. L'evoluzionismo sociale	»	27
1.5. Karl Marx (1818-1883)	»	30
1.6. John Stuart Mill (1806-1873)	»	33
1.7. La fine dell'ottimismo	»	34
1.8. Joseph Alois Schumpeter (1893-1950)	»	35
<b>2. La nascita della cooperazione internazionale allo sviluppo</b>	»	38
2.1. I fattori storico-politici in cui è nata la cooperazione	»	42
2.2. La dottrina Truman e il Piano Marshall	»	46
2.3. Il processo di decolonizzazione	»	49
2.4. La Conferenza di Bandung e il primo decennio dello sviluppo	»	51
2.5. La guerra fredda	»	53
<b>3. Gli anni Sessanta</b>	»	57
3.1. Le teorie della modernizzazione	»	58

3.2. La rivoluzione verde	pag.	62
<b>4. Gli anni Settanta</b>	»	65
4.1. La teoria dei <i>basic needs</i>	»	69
4.2. Contro la modernizzazione: la teoria della <i>dependecia</i>	»	74
<b>5. Gli anni Ottanta</b>	»	82
5.1. La crisi debitoria	»	85
5.2. Reaganomics e Washington Consensus	»	89
5.3. Le fluttuazioni del mercato delle materie prime	»	92
5.4. La fuga dei capitali e la corruzione	»	93
5.5. Le politiche adottate per la risoluzione della crisi del debito	»	94
5.6. Conclusioni	»	97
<b>6. Gli anni Novanta</b>	»	98
6.1. Lo sviluppo umano	»	98
6.2. Il nuovo concetto di benessere	»	100
6.3. Il concetto di Libertà	»	102
6.4. Functioning e capabilities	»	103
6.5. Le crisi finanziarie	»	108
6.6. I conflitti negli anni Novanta	»	111
6.7. La nuova partecipazione dell'opinione pubblica internazionale	»	114
<b>7. Contro lo sviluppo</b>	»	116
7.1. Karl Polanyi	»	117
7.2. Nicholas Georgescu-Roegen	»	120
7.3. Ivan Illich	»	122
7.4. Serge Latouche	»	124
<b>8. Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio</b>	»	126
8.1. Gli strumenti dei PVS per raggiungere gli obiettivi: i PRSP	»	131
<b>Seconda parte</b>		
<b>La cooperazione allo sviluppo</b>	»	137
<b>1. Attori, tipologie e strumenti della cooperazione</b>	»	139
1.1. I Governi: l'aiuto Pubblico allo sviluppo (APS o ODA)	»	139
1.2. Le ONG	»	141

1.3. I Canali operativi	pag.	146
1.4. Le forme di intervento	»	148
<b>2. La cooperazione italiana</b>	»	151
2.1. Il percorso legislativo	»	153
2.2. Le mancate riforme	»	158
2.3. I problemi della cooperazione italiana	»	159
2.4. Le quantità degli aiuti italiani	»	160
2.5. Dove vengono inviati gli aiuti	»	164
<b>3. I progetti di sviluppo</b>	»	167
<b>4. Il Project Cycle Management</b>	»	173
4.1. La programmazione	»	175
4.2. L'identificazione	»	175
4.3. La formulazione	»	193
4.4. Finanziamento	»	196
4.5. L'implementazione	»	196
4.6. La valutazione	»	199
<b>Cronologia</b>	»	211
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	215



## *Acronimi e abbreviazioni*

ACP	Paesi dell’Africa, Carabi, America Latina associati all’Unione Europea e firmatari delle convenzioni di Lomé
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
ARABFUND	Fondo Arabo per lo Sviluppo Economico e Sociale dei Paesi Arabi
BM	Banca Mondiale
CDI	Commitment development Index, Indice dell’impegno per lo sviluppo
CEPAL	United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean
CFA	Communauté Financière Africaine, Comunità Finanziaria dell’Africa Occidentale
CFC	Common Fund for Commodities
CICS	Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo sviluppo
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CIPSI	Coordinamento delle Iniziative di Solidarietà Internazionale
COCIS	Coordinamento delle ONG per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo
COMECON	Consiglio per la mutua assistenza economica
CP	Country Programme
DAC	Development Assistance Committee
DAG	Development Assistance Group
Dgcs	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DIPCO	Dipartimento per la Cooperazione allo sviluppo
ECOSOC	Economic and Social Council
ECLA	United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean
EE	Ente Esecutore
EF	Ente Finanziatore
EOL	Ente Operativo Locale
EP	Ente Promotore
ER	Ente Realizzatore

ERP	European Recovery Program, Piano Marshall
FAI	Fondo per gli Aiuti Italiani
FAO	Food and Agriculture organization
FDI	Foreign Direct Investment
FED	Federal Reserve
FES	Fondo Europeo per lo Sviluppo
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FOCSIV	Federazione Organismi CRistiani di Servizio Internazionale Volontario
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	Gruppo Destinatario
GDP	Gross Domestic Product
GS	Gold Standard
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IDE	Investimenti Diretti Esteri
IFAD	International Fund for Agricultural Development, Fondo Internazionale per lo sviluppo agricolo
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund, Fondo Monetario Internazionale
IPU	Indice di Povertà Umana
ISG	Indice di Sviluppo di Genere
ISU	Indice di Sviluppo Umano
LFA	Logical Framework Approach
LIC	Low Income Countries
MAE	Ministero degli Esteri
MAUSS	Mouvement Anti Utilitariste dans les Sciences Sociales
MDGs	Millennium Development Goals
MEG	Misura Empowerment Genere
MIC	Middle Income Countries
MIT	Massachusetts Institute of Technology
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NFD	Fondo Nordico per lo Sviluppo
NGO	Non Governmental organization
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
ODA	Official development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ONG	Organizzazioni Non Governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OSM	Obiettivi di Sviluppo del Millennio
PB	Paese beneficiario
PBC	Peace Building Commission
PCM	Project Cycle Management

PIL	Prodotto Interno Lordo
PL	Partner Locale
PRSP	Povert� Reduction Strategy Paper
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
SIDA	Svedish International Development Cooperation Agency
SMART	Specifico, Misurabile, Accettato, Realistico, Temporizzabile
SWOT	Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats
UN	United Nation, Nazioni Unite
UNCTAD	United nation Conference on Trade and Development
UNDP	United Nation Development Program
UNESCO	United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization
UN FPA	United Nation Population Fund
UNHCR	United Nation High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nation Children's Emergency Fund
UNIFEM	United Nation Development Fund for Women
UNRISD	United Nations Research Institute For Social Development
UNRRA	United Nation Relief and Rehabilitation Administration
UNV	United Nation Volunteer
USAID	United States Agency International Development
UTC	Unit� Tecnica Centrale
UTL	Unit� Tecnica Locale
WB	World Bank, Banca Mondiale
WFP	World Food program
WTO	World Trade Organization



## *Introduzione*

Questo testo nasce da due esigenze, una didattica e una personale. Da un lato il tentativo di fornire agli studenti universitari, in particolare a quelli che seguono corsi non strettamente economici, uno sguardo ampio, aperto, multidisciplinare e aggiornato sull'economia, sulla politica e sulla pratica dello sviluppo e dall'altro un tentativo di riunire due mondi nei quali vivo e opero da molti anni: il lavoro nelle emergenze internazionali per la Caritas e l'esperienza di docenza presso l'Università di Genova.

Per certi versi il mio ruolo fa sì che io sia stata e continui a essere coinvolta, come persona attiva nella valutazione, nella progettazione e nella realizzazione di azioni di sviluppo, con tutto quello che queste pratiche comportano sul piano operativo e gestionale. Per altri versi, in quanto studiosa e docente, mi sono trovata a riflettere sugli aspetti teorici, che necessariamente queste azioni implicano. Si tratta di due livelli di analisi, che in qualche modo devono convivere e interagire, ma che non sempre riescono a farlo facilmente. Da un lato la teoria che tende a individuare una realtà ottimale, dall'altro i limiti, i vincoli, le costrizioni che si trova ad affrontare chi cerca di tradurre in pratica le teorie.

Infatti, proprio di questo si nutre e vive l'eterno dilemma dello sviluppo: di idee più o meno utopiche e ingenui, di politiche nate in momenti di crisi, di stupore, di disastro, fatte per restringere, alimentare, amplificare, fallimenti e grandi speranze, di etiche, coerenze, a cui ammiccare, a cui dire «mai più», di pratiche, di errori fatti sul sentiero e rimasti nella testa di alcuni o sulla pelle di altri.

Lo sviluppo è un mito occidentale, afferma Gilbert Rist in un testo che è ormai giustamente un classico (Rist, 2001), una religione che ci siamo costruiti, con qualche bella cattedrale e molti monumenti terribili sparsi qua e là e ancora più grandi sentimenti.

L'economia dello sviluppo, con la sua breve storia e il suo grande bagaglio di errori, è stata in molti casi pioniera: ha iniziato prima di altre discipline a guardarsi allo specchio, a capire che forse si stava sbagliando, a grattare sotto quella coltre di ipocrisia che ammanta la politica economica in generale. E così si è assistito a piccoli grandi miracoli: 180 paesi che, con più o meno entusiasmo, hanno aderito al grande sogno degli Obiettivi del Millennio, e soprattutto migliaia di giovani che, con entusiasmo e passione, continuano a partire, a mettersi in gioco, che provano a sporcarsi le mani, a confrontarsi con le inevitabili delusioni e con le grandi speranze della pratica della cooperazione.

Non si tratta di un lavoro semplice: come si è tentato di far trapelare dal testo, sono necessarie molte competenze, capacità professionali e umane; perché ci vuole rispetto, pazienza, capacità di ascolto e di osservazione e un'immensa passione per gli altri.

Una passione che del resto finisce inevitabilmente per contagiare: anche una scienza «triste» come l'economia è fortemente popolata di studiosi, che hanno lasciato le scrivanie nelle più prestigiose università del pianeta, per immergersi nel mondo della povertà e provare ad applicare quelle teorie nella calda realtà dell'emergenza, della guerra, della miseria. E al ritorno niente è più come prima e non si può che andare a rileggere ancora e ancora i primi grandi pensatori dell'economia, che consideravano questa disciplina, come uno strumento per comprendere meglio i sentimenti e le passioni degli uomini.

Nella prima parte del libro vengono prese in esame innanzitutto le teorie economiche, sociologiche e antropologiche, che hanno in qualche modo gettato le basi teoriche dell'idea dello sviluppo e in alcuni casi ne hanno fornito le prime politiche e strategie.

Successivamente sono stati analizzati i decenni dello sviluppo, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino a oggi, attraversati da teorie, ideologie, politiche, fallimenti, nuovi slanci.

La seconda parte del testo prende in esame la rassegna e le definizioni degli attori della cooperazione: quali sono le istituzioni, nazionali e internazionali che operano in questo settore e quali sono le loro caratteristiche strategiche e operative. Particolare attenzione è stata dedicata alla cooperazione italiana, con le sue peculiarità storiche e strategiche, che ne fanno un unicum nel panorama mondiale.

Una terza parte è infine dedicata ai progetti, che traducono in pratica l'aiuto allo sviluppo, alla loro organizzazione, strutturazione, finanziamento. In questa parte, si passa all'esame del processo di progettazione, seguendone le varie fasi, con tutte le implicazioni che ognuna di esse prevede e analizzando i diversi passaggi, alla luce delle più attuali teorie del management dello sviluppo.

Questo libro è il frutto di molti viaggi, tante letture, diverse riflessioni maturate insieme a persone che ho avuto la fortuna di incontrare e che mi sono state di grande aiuto.

Desidero quindi ringraziare tutte le persone che mi hanno aiutato, nei modi più diversi, a completare questo percorso ed in particolare i colleghi della Caritas Diocesana di Genova (in particolare Anna, Maria Rita, Don Piero e Don Francesco), e di tutte le Caritas sparse per il mondo con i quali ho avuto modo di condividere un pezzo di strada; la prof.ssa Nicoletta Stame che con infinita pazienza mi ha seguito fin dai tempi del dottorato, il prof. Mauro Palumbo che ormai da quindici anni è un maestro e un grande amico, il prof. Marco Aime, che mi ha spronato, aiutato e sostenuto in ogni momento e infine un grazie alla mia paziente e bellissima famiglia.



*Prima parte*  
*Storia Economica e politica dello sviluppo*

L'interesse delle scienze umane nei confronti dell'idea di sviluppo nasce a fronte di una scoperta, che aveva colpito fortemente la comunità scientifica nei primi anni del XX secolo: la maggior parte degli essere umani di questo pianeta non viveva in un sistema avanzato a economia capitalista e non aveva ancora superato, secondo una lettura tipicamente evoluzionista, la fase di tradizionale arretratezza.

Il concetto di sviluppo è infatti nato e cresciuto, in un'epoca in cui l'evoluzionismo sociale caratterizzava l'approccio della maggior parte degli studiosi del mondo occidentale ed è ben presto divenuto una sorta di mito fondante della nostra società, una narrazione che affonda le sue radici nelle scienze umane del nostro continente (Rist, 2001). A riprova di questo, il fatto che risulta difficile ritrovare in culture non europee anche soltanto termini comparabili, timidamente traducibili in quello che noi chiamiamo sviluppo (Young, 1982).<sup>1</sup>

Il significato letterale di sviluppo sta per «sciogliere un viluppo», cioè un groviglio; deriva dal verbo sviluppare, già presente alla fine del XII secolo, nato dall'unione di due parole latine: faluppa, ovvero balla di fieno e volvere, che nella forma attiva significa «avvolgere e far avanzare».

Il termine sviluppo, cominciò a diffondersi nel XVII e nel XVIII secolo, particolarmente nelle scienze matematiche e geometriche, utilizzato in una

---

<sup>1</sup>Presso i Bubi della Guinea Equatoriale per definire lo sviluppo si indica un termine che significa allo stesso tempo *crescere* e *morire*, mentre in Rwanda lo stesso concetto viene espresso con il verbo *marciare, spostarsi*, senza che però venga indicata alcuna direzione prestabilita. In wolof l'equivalente di sviluppo è stato identificato dai membri di molti villaggi con *la voce del capo*; i Camerunesi di lingua *eton* lo traducono, con inconscio sarcasmo, con *il sogno del bianco* mentre in *moré* non si è trovato un equivalente per descrivere il concetto in questione. I Sara del Chad ritengono che quel che si trova dietro ai loro occhi e che essi non possono vedere sia il futuro, mentre il passato si trova davanti, perché è noto.

connotazione spaziale. Successivamente, nel XVIII secolo, venne adottato anche in biologia con un'accezione temporale (Scidà, 2000). Nella lingua italiana per sviluppo si intende una modificazione quantitativa, che avviene nel tempo con un avanzamento per stadi intermedi da un livello all'altro. L'oggetto di tale modificazione può essere un organismo vivente o un'attività peculiare dell'uomo.

In effetti, per tutti gli esseri viventi che hanno una riproduzione sessuale, lo sviluppo procede lungo quattro tappe fondamentali: fecondazione, organizzazione, maturazione e senescenza.

Traslando la metafora organica e naturalistica agli eventi sociali, la storia viene concepita come un processo di maturazione, in cui le società vengono paragonate al divenire di un fiore che, secondo leggi interiori, si avvia in modo irreversibile verso lo stato della fioritura (Sachs, 1997). La parola sviluppo è venuta così imponendosi nel linguaggio corrente, per designare ora uno stato ora un processo, associati alle nozioni di benessere, progresso, miglioramento e crescita economica.

Con il trascorrere del tempo il significato di sviluppo, (così come quello di *development*, *développement*, *desarrollo*, *Entwicklung*, *desenvolvimiento*), assumerà una connotazione specifica, che determinerà in modo rilevante anche le scelte politiche ed economiche a esso riferite, diventando «una modificazione quantitativa che avviene nel tempo con un avanzamento per stadi intermedi da un livello all'altro» (Devoto-Oli, 2004).

Entrato definitivamente nel linguaggio comune, per estensione, sviluppo finisce per indicare un progresso tanto dimensionale quanto qualitativo.

Il successo dell'idea di sviluppo è in gran parte dovuto al trasferimento della metafora naturale al contesto sociale, semplificandone enormemente il significato. Infatti, se l'idea di progresso appartiene fondamentalmente alla filosofia della storia, il fatto che un organismo vivente come una pianta o un bambino nasca, cresca e quindi si sviluppi, appare evidente a tutti e quindi patrimonio del sapere comune. Per mezzo di questa analogia, dunque, si finisce per considerare lo sviluppo sociale ed economico come un fatto naturale, vero per la società come per tutti gli esseri viventi (Rist, 2001).

Nel pensiero dominante lo sviluppo non solo diventa irreversibile e ineluttabile, ma è anche un fatto positivo, auspicabile, generale, che è entrato nel linguaggio comune con un favore tale, tanto che risulta difficile darne una definizione pertinente.

Nel mondo occidentale lo sviluppo è divenuto un magma «buono da pensare», per dirla con Lévi-Strauss, generoso di significati e di possibili letture tutte positive. Grazie a questo ha potuto così sostituire altri concetti,

trasformandosi in un mito organizzativo centrale, nei termini del quale è stata condotta l'analisi del divenire storico dei sistemi sociali (Di Meglio 1997).

Il concetto di sviluppo contemporaneo affonda le sue radici in tre grandi filoni: sul piano storico discende dal concetto illuministico di progresso, su quello economico si rifà all'idea di crescita, che interessa la maggior parte della popolazione e su quello positivista richiama l'evoluzione culturale.

Partendo dall'ideale illuminista, secondo cui la storia è una strada che conduce verso la supremazia della ragione<sup>2</sup>, lo sviluppo descrive pienamente l'idea che il sapere abbia carattere cumulativo: la spinta verso la modernità doveva infatti necessariamente prevedere che le conoscenze dei contemporanei si sarebbero aggiunte a quelle dei loro predecessori, escludendo pertanto ogni eventualità di declino o di decadenza.

---

<sup>2</sup> Emile Durkheim nel 1912 in *Les Formes élémentaires de la vie religieuse* a questo proposito scriverà che “così nel cuore stesso del dispositivo occidentale, si trova l'idea che esista una storia naturale dell'umanità, cioè che lo sviluppo delle società, delle conoscenze e delle ricchezze, corrisponda ad un principio naturale autodinamico”.