

**Arrigo Pallotti e Mario Zamponi, 2014,
Le parole dello sviluppo. Metodi e politiche
della cooperazione internazionale
Roma: Carocci editore**

DI ANITA DE DONATO

In *Le parole dello sviluppo* Pallotti e Zamponi ripercorrono i cambiamenti delle ideologie politiche ed economiche che hanno dominato il discorso contemporaneo sullo sviluppo e ispirato le politiche d'intervento, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino alla formulazione del consenso politico che legittima l'attuale agenda internazionale. I quattordici capitoli del libro sono dedicati all'analisi critica delle principali parole chiave che sono al centro dell'attuale riflessione internazionale sullo sviluppo, mostrandone il carattere ideologico e le relazioni di potere implicate dal loro impiego nelle politiche d'intervento. Dietro all'apparente neutralità di queste nozioni si celano i modelli politici e culturali che ne fondano la legittimità, come la concezione del rapporto tra Stato e società, il cui cambiamento nel corso del tempo ha influito sulla continua riformulazione delle priorità e degli strumenti delle politiche di sviluppo, oltre che degli attori coinvolti.

I due autori fanno dialogare numerosi studi accademici realizzati da diverse discipline delle scienze sociali, con una pluralità di documenti prodotti da donatori bilaterali e multilaterali, da istituzioni finanziarie internazionali, da organismi regionali e continentali, così come dai governi di alcuni paesi in via di sviluppo. In questo modo restituiscono un quadro approfondito del dibattito accademico e politico contemporaneo sullo sviluppo, mostrandone il carattere di arena politica nella quale differenti riflessioni criticano o contestano le posizioni *mainstream*, rivelandone i limiti, le contraddizioni ed i fallimenti. Il riferimento a studi e documenti riguardanti una molteplicità di paesi asiatici, dell'America Latina e dell'Africa sub-sahariana permette agli autori di analizzare in chiave comparativa le differenti implicazioni politiche, sociali ed economiche dell'implementazione di modelli di sviluppo promossi a livello globale in specifici contesti storico-politici.

Pallotti e Zamponi propongono di interpretare lo *sviluppo* (cap. 1) come un processo storico di trasformazione socio-economica avviato nel Settecento con la formazione degli Stati-nazione e la transizione al capitalismo industriale dell'Europa nord-occidentale. Tale processo di cambiamento è stato poi diffuso nei paesi del "Terzo Mondo" attraverso modelli legati pri-

ma al colonialismo, poi alla situazione politico-economica post-bellica e, in seguito, al contesto della fine della Guerra fredda. «La storia dello sviluppo è anche la storia dell'egemonia europea» (p. 24).

Il discorso contemporaneo sul tema dello sviluppo emerge nel corso della Guerra fredda, quando la promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi del Terzo Mondo assume un ruolo centrale nelle strategie dei paesi del Primo e del Secondo Mondo finalizzate ad ampliare la schiera di alleati. Fino agli anni Settanta il dibattito è stato dominato dall'opposizione tra il modello di sviluppo della modernizzazione - erede delle dottrine politico-economiche applicate durante il colonialismo - e l'approccio dei teorici della dipendenza - che riflettono criticamente sulle implicazioni neo-coloniali del sistema di cooperazione internazionale.

Secondo i due autori, nei primi anni Ottanta ha inizio il secondo periodo degli studi sullo sviluppo, caratterizzato dall'affermazione del neoliberismo nelle teorie e nelle politiche d'intervento. La nuova economia politica neo-classica implica il ridimensionamento del ruolo dello Stato nei processi di sviluppo economico e sociale, a favore delle istituzioni economiche internazionali e di un nuovo ruolo del mercato. Questa ideologia si è tradotta nei programmi di aggiustamento strutturale neoliberista, legittimati dal Washington Consensus.

Alla fine degli anni Ottanta, il dibattito sui fallimenti in termini di crescita economica e sulle ripercussioni politiche e sociali negative dei programmi di aggiustamento strutturale ha portato alla graduale formazione, negli anni Novanta, di un nuovo consenso politico tra i donatori dello sviluppo, il post-Washington Consensus. Si assiste alla rivalutazione critica delle forze auto-regolatrici del mercato e del ruolo dello Stato come stimolatore dello sviluppo economico. La nuova agenda internazionale enfatizza la necessità di riformare le istituzioni politiche e amministrative dei paesi del Sud del mondo e di coinvolgere le organizzazioni della società civile in un confronto politico con il governo sui programmi di riforma economica, per garantirne l'*ownership* nazionale e la legittimità.

Il nuovo obiettivo prioritario è la *lotta alla povertà* (cap. 2), promossa attraverso i Poverty Reduction Strategy Papers. Tuttavia, tra le strategie adottate per perseguire tale obiettivo, la grande diffusione dei programmi di *microcredito* (cap. 12), favorita dal mito sul loro ruolo decisivo, ha implicato l'elusione di strategie che riconoscano la natura multidimensionale della povertà e che siano finalizzate all'effettiva inclusione sociale delle persone marginalizzate. A partire dagli anni Duemila le politiche di *sviluppo rurale* (cap. 3), delle quali i due autori espongono i cambiamenti nel tempo, sono state messe in relazione con la priorità della riduzione della povertà. Nonostante dagli anni Ottanta i programmi di aggiustamento strutturale e la liberalizzazione economica abbiano rafforzato la transizione al capitalismo dei paesi del Sud del mondo attraverso processi di accumulazione originaria,

questa transizione non è mai giunta a pieno compimento, dando forma alla «questione agraria del lavoro» (p. 61).

L'agenda della *governance* (cap. 8), adottata per riformare le istituzioni statali, reintroduce la politica all'interno del paradigma dello sviluppo, rafforzando il problematico legame tra sviluppo, democrazia e sicurezza. Nel contesto della fine della Guerra Fredda, dietro all'apparente neutralità di concetti tecnocratici come quelli di trasparenza e *accountability* dei governi, le politiche che promuovono la *good governance* hanno aperto un canale attraverso il quale le istituzioni finanziarie internazionali e le agenzie di sviluppo possono interferire su questioni di politica interna e trasformare le istituzioni statali dei paesi in via di sviluppo sulla base di un modello neoliberale delle relazioni tra Stato, mercato e società civile. Tra le strategie finalizzate alla promozione della governance democratica la *decentralizzazione* (cap. 11) ha assunto un ruolo centrale, considerata funzionale a favorire la partecipazione nei processi decisionali e l'*empowerment* dei gruppi marginalizzati. Tuttavia, la letteratura sulla decentralizzazione non considera la riformulazione dei rapporti di potere tra lo Stato centrale e la società civile implicata dall'adozione delle riforme, favorendone la manipolazione da parte delle élite locali. In diversi paesi in via di sviluppo i processi di decentralizzazione, così come la riforma dei sistemi fondiari, promuovono quelle che gli autori definiscono come «politiche dell'*appartenenza*» (p. 119, cap. 6). I diritti d'accesso alle risorse sono promossi e definiti in base a «livelli della *cittadinanza*» (p. 112) diversi da quella nazionale, ovvero a forme d'appartenenza a comunità politiche che emergono a livello sub-statale e che le politiche di sviluppo contribuiscono ad "inventare".

Piuttosto che costituire un reale cambiamento del paradigma dello sviluppo, l'enfasi sulla necessità di processi di sviluppo maggiormente partecipativi e inclusivi emerge come una nuova forma di «tirannia» (p. 180) che contribuisce alla depoliticizzazione del dibattito sulle politiche della cooperazione internazionale. Cooptata nel paradigma dominante neoliberista, la retorica della *partecipazione* (cap. 10) usa il linguaggio dell'emancipazione per legittimare politiche imposte dall'alto e nuovi poteri burocratici non statali legati alla cooptazione delle *organizzazioni non governative* (cap. 7) come partner nei progetti di sviluppo. Condizionate dalla crescente dipendenza economica dai donatori internazionali, oltre che dalla dipendenza politica dalle autorità statali, queste organizzazioni hanno conosciuto un processo di depoliticizzazione. Nel corso del tempo le ONG hanno allentato i legami con la società civile, abbandonando la ricerca di processi di sviluppo alternativi al modello dominante e partecipando al mantenimento dello status quo politico ed economico.

Anche il concetto di *empowerment* (cap. 9) ha perso il suo potenziale valore di agente di cambiamento. Le concezioni di *empowerment* adottate, fondate su modelli neoliberisti basati sui diritti individuali, si focalizzano sulla

possibilità di scelta e non considerano il rapporto tra *agency* e struttura, tra i processi di *empowerment* e le relazioni di potere che li possono ostacolare. In questo modo eludono la sfida delle gerarchie politiche e socio-culturali che favorirebbe l'emancipazione dei gruppi subordinati. Ne sono un chiaro esempio i programmi per la promozione di forme di *empowerment* e quelli di microcredito rivolti alle *donne* (cap. 5), uno dei gruppi target principali della nuova agenda. I contributi teorici che adottano l'approccio "Gender and Development" hanno messo in luce il carattere sociale, relazionale e di classe della subordinazione delle donne. Tuttavia, i programmi d'intervento continuano a considerarle come categoria omogenea separata dagli uomini, proponendo soluzioni tecniciste che non mettono in discussione e a volte rafforzano le cause strutturali della subordinazione delle donne.

Attualmente l'erogazione di finanziamenti da parte dei donatori è vincolata anche alla tutela dei *diritti umani* (cap. 4), integrati nelle politiche di sviluppo con la creazione, negli anni Novanta, di un «approccio allo sviluppo basato sui diritti» (p. 83). Criticato per essere un nuovo modello di risoluzione tecnica dei problemi che non mette in discussione le relazioni di potere, questo approccio depoliticizza le questioni inerenti il riconoscimento dei diritti e favorisce il mantenimento dello status quo politico e sociale. L'internazionalizzazione dei diritti umani ha contribuito alla ridefinizione della sovranità statale a favore della formazione di un «nuovo *regionalismo*» (p. 237, cap. 14), che introduce gli obiettivi politici della gestione collettiva della sicurezza, del consolidamento delle istituzioni democratiche e della tutela dei diritti umani. Tuttavia, il ruolo degli organismi regionali nella promozione di tali obiettivi è limitato dalla resistenza ad attribuire loro dei poteri sovranazionali.

A partire dagli anni Novanta, la crescente subordinazione della promozione dello sviluppo economico e sociale al mantenimento della *sicurezza internazionale* (cap. 13) ha intensificato il processo di erosione della sovranità nazionale. Nello stesso tempo ha limitato ulteriormente il dibattito sulle politiche di cooperazione internazionale, accusate di essere finalizzate al mantenimento della sicurezza dei paesi industrializzati, piuttosto che alla democratizzazione ed alla crescita economica dei paesi in via di sviluppo, che invece risultano compromesse. Ciò nonostante, nel dibattito sulle cause dei fallimenti dei programmi di sviluppo e dell'instabilità politica, la responsabilità della comunità internazionale e dei programmi neoliberali di riforma economica non è considerata. Legittimate dalla retorica sulla lotta alla povertà, sulla *good governance* e sulla partecipazione, le politiche di stampo neoliberalista non sono contestate, presupposte acriticamente come funzionali alla crescita economica, alla riduzione della povertà ed al mantenimento della stabilità politica e della sicurezza nazionale.

Con *Le Parole dello Sviluppo* Pallotti e Zamponi offrono un importante contributo al dibattito accademico e politico sul sistema dello sviluppo, al

quale partecipano diverse discipline sociali come l'economia, la politologia, la sociologia, la storia e l'antropologia. Promuovendo un uso più critico delle nozioni impiegate nel discorso sullo sviluppo e nei programmi d'intervento, questo studio è rivolto non solo all'ambito accademico ma anche agli attori della cooperazione internazionale e a chi si occupa di relazioni politiche internazionali, con l'obiettivo di stimolare un ripensamento delle priorità e degli strumenti dei programmi di sviluppo. Pallotti e Zamponi propongono una riflessione critica su temi di attuale interesse come lo sviluppo rurale e la questione agraria, la problematizzazione della relazione tra Stato e società civile ed i rapporti tra cittadinanza nazionale e altre forme d'appartenenza politica, come quelle sub-statali e transnazionali. Invitando a riconoscere il policentrismo e il pluralismo dei processi di sviluppo, i due autori trattano questioni rilevanti per gli approcci antropologici post-moderni, come il superamento della concezione dicotomica della relazione tra processi globali e dinamiche locali, tra modernità e tradizione, sviluppo e sottosviluppo e tra Occidente e paesi poveri.