

# L'Unione Europea e il Mediterraneo

Relazioni internazionali,  
crisi politiche e regionali  
(1947-2016)

a cura di

Sante Cruciani, Maurizio Ridolfi

FRANCOANGELI

Storia  
internazionale  
dell'età  
contemporanea

**S** **ie** **C**



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





**Storia internazionale dell'età contemporanea,**  
collana diretta da **Antonio Varsori**  
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

*Comitato scientifico:* **Frédéric Bozo** (Université de Paris III Sorbonne Nouvelle), **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne e Institut de France).

*Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

# **L'Unione Europea e il Mediterraneo**

Relazioni internazionali,  
crisi politiche e regionali  
(1947-2016)

a cura di

**Sante Cruciani, Maurizio Ridolfi**

**Storia internazionale  
dell'età contemporanea**

**FRANCOANGELI**

Il volume si pubblica nel quadro del progetto “Erasmus + Programme – Jean Monnet” (dossier 2014-1282): «The Mediterranean Europe in the European process. History and Culture, Issues and Politics».



Copyright © 2017 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

Introduzione, di <i>Maurizio Ridolfi</i>	pag. 7
Gli Stati Uniti, l'Europa e il Mediterraneo. Gli aiuti allo sviluppo e la stabilizzazione capitalista dal piano Marshall al ritorno alla convertibilità, di <i>Carlo Spagnolo</i>	» 11
La genesi dei Trattati di Roma, la CEE e il Mediterraneo, di <i>Sante Cruciani</i>	» 39
L'Italia e gli squilibri regionali nella Comunità a Sei, di <i>Antonio Bonatesta</i>	» 67
La Cee e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud, di <i>Giuliana Laschi</i>	» 89
L'Europa e il Mediterraneo nella crisi degli anni Settanta, di <i>Bruna Bagnato</i>	» 111
Le Comunità Europee e gli Stati arabi nei «lunghi anni settanta»: economia, politica e potere, di <i>Massimiliano Trentin</i>	» 129
L'Europa, l'Africa e il Mediterraneo dall'«Eurafrica» alla fine della guerra fredda, di <i>Elena Calandri</i>	» 149
Parigi e il suo dilemma geopolitico nell'Europa del dopo Guerra fredda, di <i>Michele Marchi</i>	» 177

La politica mediterranea dell'Unione Europea: l'occasione perduta del partenariato euro-mediterraneo, di <i>Maria Eleonora Guasconi</i>	pag. 199
Le fonti sulla storia del Mediterraneo presso gli Archivi Storici dell'Unione Europea, di <i>Dieter Schlenker</i>	» 213
Gli Autori	» 221
Indice dei nomi	» 227

# *Introduzione*

di Maurizio Ridolfi

Se nel dibattito storiografico si registra una feconda attenzione per l'interazione delle relazioni internazionali con il processo di integrazione europea, sempre maggiore è anche l'interesse verso gli spazi euro-mediterranei. In questa occasione si raccolgono i contributi volti ad offrire un ricco scenario su studi, metodologie e percorsi di ricerca sui differenziati contesti euro-mediterranei. Dagli anni Ottanta ad oggi, con il dispiegarsi del processo di integrazione e l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo nella CEE, gli studi hanno accresciuto l'indagine sulle politiche regionali europee e sulle relazioni internazionali con i paesi del Mediterraneo. Diversi processi sono nel frattempo intervenuti: la nascita dell'Unione Europea, l'allargamento ai paesi dell'Europa orientale, l'ingresso di Cipro, Malta e Slovenia nella UE, il contesto internazionale successivo ai fatti dell'11 settembre 2001, la frantumazione dello spazio mediterraneo di fronte all'incalzare dell'ISIS, le convulsioni del Medio Oriente, la recrudescenza dei fenomeni migratori e le difficoltà dell'Europa a parlare con una sola voce sulla scena globale. Anche in forza di questi fattori di discontinuità col passato, gli studiosi di storia contemporanea e di storia delle relazioni internazionali sono indotti a riconsiderare con nuove sensibilità le dinamiche geo-politiche, socio-economiche e culturali sviluppatesi nello spazio euro-mediterraneo.

Nel volume si concorre ad accreditare un insieme di percorsi di ricerca capaci di leggere simultaneamente – lungo tutto il secondo dopoguerra – il processo di integrazione europea, le politiche per lo sviluppo regionale e la proiezione della CEE/UE nello spazio mediterraneo, con pari attenzione al Medio Oriente e al ruolo dell'UE nelle relazioni internazionali. Nel dibattito storiografico, indagando l'uropeizzazione dell'Italia (e della sua politica) nonché la reciprocità di sguardi (la percezione) con gli altri partners continentali, è stato Antonio Varsori a compendiare questi

percorsi di ricerca nel contesto dell'integrazione europea<sup>1</sup>. L'acquisizione del "nesso nazionale-internazionale" ne ha rilanciato l'attenzione su un piano anche storico-culturale, permettendo di misurare la ricezione all'estero delle iniziative italiane, coniugando i fattori di continuità politica con le trasformazioni, successive agli anni Settanta, individuati come lo snodo della fine del "lungo dopoguerra"<sup>2</sup>. Nel riconsiderare il processo di integrazione europea nel rapporto con "gli altri", è stata invece Giuliana Laschi a collocare la questione in una pluralità di spazi che rinviano non solo alle tradizionali direttrici euro-atlantiche ma anche al rapporto tra i paesi delle sponde mediterranee (tra Europa, nord Africa e Medio Oriente), in un non mai sopito intreccio di eredità coloniali e nuovi scenari postcoloniali<sup>3</sup>. È dunque su questo duplice percorso che si sviluppano i diversi contributi che qui si presentano.

Si muove dall'ascesa dell'influenza degli Stati Uniti nell'area del Mediterraneo, nel quadro dell'integrazione dell'occidente europeo nella politica produttivistica e militarizzata propria degli schieramenti bipolari della guerra fredda; si indaga il nesso tra politiche di sicurezza, economiche e di sviluppo creatosi su più teatri, tra i quali centrale fu il Mediterraneo (C. Spagnolo). Come ulteriore messa a punto introduttiva del volume, si indagano in modo comparativo i ruoli svolti da Italia e Francia nel processo di costruzione della Comunità Economica Europea, dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma, mettendo a confronto le interazioni e le influenze reciproche, sul piano tanto della visione dell'Europa che dello sviluppo regionale, l'associazione dei territori d'oltremare e le relazioni esterne della CEE (S. Cruciani). Sul terreno delle politiche regionali, già nel corso degli anni Sessanta emersero conflitti e interferenze tra la Commissione della CEE e l'Italia a proposito delle scelte intese a ridurre gli squilibri regionali del Paese; mentre all'integrazione europea corrispose una maggiore apertura internazionale dell'economia italiana, l'approccio seguito comportò l'arresto della possibile crescita delle regioni meridionali, causa la minor rilevanza assegnata al ritardo del Sud rispetto alla perseguita competitività internazionale della parte più avanzata e settentrionale

1. Cfr. P. Craveri e A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano, 2009. Si veda quindi A. Varsori, *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.

2. Si vedano per esempio N. Ferguson, C.S. Maier, E. Manela, D.J. Sargent (eds.), *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, Belknap Press of the Harvard University Press, 2010. Si aggiungano A. Varsori e G. Migani (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s: Entering a Different World*, Peter Lang, Bruxelles-Bern, 2011.

3. G. Laschi, *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, il Mulino, Bologna, 2015.

del sistema produttivo (A. Bonatesta). Nel rapporto tra la CEE e i paesi del sud Europa, è necessario verificare come la Comunità sviluppò i suoi interessi nello spazio mediterraneo, con l'obiettivo di promuovere politiche comuni (G. Laschi). Sulla centralità degli anni Settanta si ritorna con ampiezza, rileggendo le principali acquisizioni storiografiche sulla crisi (economica e geo-politica), la sua incidenza in Europa ed i suoi riflessi mediterranei (B. Bagnato). Un tornante di quel decennio fu lo shock petrolifero del 1973, quando, con la decolonizzazione e l'avvento al potere nei paesi arabi di forze nazionaliste, l'economia e le relazioni internazionali erano divenute ancor più funzionali alle esigenze di sviluppo interno; quando l'Europa, diversamente dagli Stati Uniti, colse la specifica valenza euro-mediterranea della crisi, anche attraverso la promozione di una *Global Mediterranean Policy* (M. Trentin). In un'ottica periodizzante più lunga, nell'azione della CEE (poi UE) verso i paesi della sponda mediterranea è emersa una crescente consapevolezza circa la configurazione di una definita questione "euro-africana" (oltre l'iniziale risveglio nazionale nel segno di movimenti panarabi); senza però che ciò comportasse una efficace politica di cooperazione e di sviluppo (E. Calandri). Il caso della Francia bene evidenzia le contraddizioni della politica europea nel governare l'allargamento della Comunità; la politica europea in Africa e la "carta mediterranea" divenivano parte di una strategia intesa a tutelare il ruolo nazionale della Francia ed a compensare i vantaggi ricavati dalla Germania con l'allargamento a Est dell'UE (M. Marchi). Se non mancò la spinta dal sud Europa – da parte di Spagna e Italia – alla costruzione di un partenariato euro-mediterraneo, le contraddizioni del progetto e il mutevole atteggiamento della Francia ne avrebbero impedito lo sviluppo e il consolidamento; sebbene le motivazioni originarie – i crescenti flussi migratori e le minacce del fondamentalismo islamico – rimangono del tutto attuali (M.E. Guasconi). Sono numerosi e fecondi quindi i percorsi di ricerca che lo spazio mediterraneo prefigura per un più ampio e articolato osservatorio sulla storia del processo di integrazione europea; un'agenda di lavori che le fonti conservate a Fiesole nell'Archivio Storico della UE arricchiscono ulteriormente (D. Schlenker), inducendo gli studiosi di storia contemporanea e di storia delle relazioni internazionali a far convergere interessi e progetti di indagine.

Il volume raccoglie ed elabora i contributi presentati nel corso di un seminario svoltosi a Viterbo nei giorni 16-18 ottobre 2016, promosso nel quadro della Cattedra Jean Monnet (2014-2017) sul tema *The Mediterranean Europe in the European integration process. History and Culture, Issues and Politics*.



# *Gli Stati Uniti, l'Europa e il Mediterraneo. Gli aiuti allo sviluppo e la stabilizzazione capitalista dal piano Marshall al ritorno alla convertibilità*

di Carlo Spagnolo

## **1. Premessa**

Il dono non ricambiato rende la persona che lo accetta inferiore, specie quando è stato accettato senza alcuna intenzione di restituirlo. [...] La carità è ancora lacerante per colui che la abbia accettata<sup>1</sup>.

Forse non fu casuale se Marcel Mauss pubblicò *Il dono*, sul significato simbolico dello scambio nelle società primitive, esattamente nel 1950, quando il Piano Marshall aveva già tre anni e la Francia riceveva aiuti da almeno cinque anni. La definizione di Mauss del dono come un atto di obbligazione morale, creatore di una relazione asimmetrica, offre una chiave di accesso al tema degli aiuti postbellici allo sviluppo. Se l'aiuto, nella misura in cui non viene restituito, obbliga il ricevente e crea una relazione di gerarchia, si capisce meglio perché nel luglio 1947 l'Urss rifiutasse per sé e per i propri satelliti l'offerta statunitense di aiuti del piano Marshall e rendesse palese e definitiva la guerra fredda. Con l'avvento del "secolo americano" si rovesciavano le logiche di conquista territoriale a favore di una logica espansiva del mercato in cui gli aiuti costituiscono un fondamentale fattore di integrazione. L'aiuto diventa quindi una politica, e le forme dell'aiuto, gratuito o creditizio, a tassi di mercato o no, condizionale o incondizionato, rivelano in concreto le asimmetrie tra donatore e ricevente. Se si assume questa prospettiva, la storia dell'aiuto allo sviluppo non è soltanto una ricostruzione dei rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri ma anche un'indagine sui circuiti del capitale e sui rapporti tra i paesi capitalisti<sup>2</sup>.

1. M. Mauss, *Saggio sul dono: forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino, 2002.

2. Non è stato possibile avvalersi del libro di Sara Lorenzini, *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, il Mulino, Bologna, 2017, apparso dopo la chiusura del

Ricostruire un quadro di insieme delle politiche di aiuto allo sviluppo al Mediterraneo nella fase iniziale della guerra fredda è un compito non facile e per molti versi prematuro, ancora non disponiamo delle informazioni necessarie per considerare il punto di vista dei beneficiari. I complessi rapporti triangolari tra le tre aree geografiche di cui trattiamo non si possono ricostruire attraverso approcci tradizionali di relazioni internazionali che privilegierebbero la statica dell'equilibrio e della sicurezza degli attori statuali. Sfuggirebbe altrimenti l'ossimoro di una stabilizzazione postbellica basata sulla dinamica della crescita fordista, che innesca dopo il 1945 una tensione permanente tra le declinanti potenze coloniali europee, le emergenti superpotenze e i paesi in via di decolonizzazione. Muta infatti a seguito della guerra e del *Grand Design* statunitense la funzione dei governi, chiamati ad assolvere funzioni complesse, di integrazione in un circuito capitalista negoziato nelle nuove sedi internazionali e di mediazione con le proprie basi sociali. E sorge una differenza, attorno al modo in cui inserirsi nel nuovo circuito istituzionale, tra i paesi che guardano alla *crescita* e quelli che guardano allo *sviluppo*<sup>3</sup>.

È allora importante tentare di definire meglio cosa intendiamo per sviluppo quando vogliamo scriverne la storia. Compulsando qualche dizionario di economia, ci si avvede che abitualmente per «sviluppo economico» si intende «il progresso della comunità internazionale verso livelli più elevati di redditi, di occupazione, di benessere»<sup>4</sup>. Una simile definizione, che implicitamente identifica sviluppo e crescita, rende il primo relativo in una scala continua di redditi, in cima alla quale stanno società sviluppate e ai piedi quelle “sottosviluppate”. Questo tipo di impostazione, che ha governato le politiche di trasferimento di risorse dai paesi “avanzati” a quelli “arretrati”, ha il limite di escludere dalle statistiche qualsiasi discontinuità nella *natura politica* dello sviluppo. Volendo distinguere tra il problema economico e quello storico, il problema dello sviluppo rinvia piuttosto al divario che si apre tra società agrarie e industrializzate, assieme allo squilibrio tra potenze coloniali espansive e paesi colonizzati: divario la cui percezione cresce con la guerra contro i fascismi al punto da divenire sempre meno tollerabile dopo il 1945. In questa prospettiva, lo sviluppo è

presente saggio. Ci sembra peraltro che la sua sintesi insista su una diversa accezione di sviluppo e non muti gli interrogativi da cui muove il nostro percorso.

3. Tale distinzione, limitatamente al caso italiano, è stata proposta da V. Zamagni, *Una scommessa sul futuro: l'industria italiana nella ricostruzione (1946-1952)*, in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Marzorati, Milano, 1990.

4. *Sviluppo economico*, ad vocem, in G.U. Papi, *Dizionario di economia*, Utet, Torino, 1967, p. 1404.

riconducibile ad alcune caratteristiche della società industriale (non tutte necessariamente positive) tra cui una più elevata dotazione e composizione del capitale, ossia dotazioni crescenti di mezzi di produzione che rendano più produttivo, e talvolta meno oneroso, il lavoro e più elevato il potere di acquisto dei lavoratori e in generale dei membri di una comunità politica. Se per sviluppo intendiamo allora un processo di trasformazione permanente delle condizioni di esistenza di una società, alla quale si assicuri sia la sostenibilità economica sia una più complessa ed elevata qualità della vita, disponiamo di uno strumento idealtipico, per quanto grezzo, in grado di distinguerlo dalla crescita, intesa invece come aumento quantitativo di produzione e consumi senza necessariamente intervenire sugli equilibri strutturali e sulla distribuzione dei redditi. Il confine tra sviluppo e crescita è ovviamente labile, le due sfere possono avvicinarsi, e forse per questo la letteratura economica inclina a identificarle, con un rischio di tautologia nell'impiego di indicatori quantitativi che dovrebbero spiegare ciò che possono al massimo rappresentare. Tuttavia se a separare le due sfere intervengono anche elementi del potere internazionale, del dominio sui territori, sul capitale, sugli strumenti di produzione e sulle materie prime, sulla divisione del lavoro, allora il concetto di "sviluppo" risulta decisamente più politico che quantitativo<sup>5</sup>. Se il lavoro storiografico vuole portare un suo contributo in questo ambito, esso dovrebbe interrogare la costruzione dell'idea di sviluppo, il circuito donatore-ricevente e come siano state costruite le serie statistiche. Mentre gli economisti si chiedono se l'aiuto generi crescita, gli storici dovrebbero chiedersi se la *politica degli aiuti* generi sviluppo e soprattutto quale tipo di sviluppo. Storicamente è stata la sovrapposizione tra crescita e sviluppo di una superpotenza fordista a generare l'aiuto estero. Soltanto una straordinaria concentrazione di risorse e capacità produttive negli Stati Uniti ha consentito l'avvio di una politica di aiuto *gratuito*.

L'enorme novità, per cui un vincitore aiutava gli sconfitti, impone di tener conto delle condizioni innovative da cui si genera nel secondo do-

5. Di qui si apre nel secondo dopoguerra il grande dibattito sugli "stadi" di sviluppo e la discussione sui prerequisiti del capitalismo e/o dello sviluppo, ossia sulla esigenza di disporre di larghe riserve di risorse per l'accumulazione, attraverso le colonie e i sistemi imperiali, come proposto da Braudel. Rispetto alla tradizionale impostazione che vedeva lo sviluppo come problema degli Stati, sulla scorta delle teorie di Raoul Prebisch e di alcuni dei protagonisti del periodo di cui trattiamo in questo saggio, come Gunnar Myrdal o Rosenstein-Rodan, si è aperto un filone di studi transnazionale (Arrighi, Wallerstein e altri) che vede invece un rapporto intrecciato tra centri e periferie attorno al concetto di "dipendenza", ossia meccanismi in cui le asimmetrie attraversano sia gli Stati dominanti sia i territori subalterni. A questa impostazione, particolarmente ricca, si allude qui nel suggerire piste di ricerca ancora da battere alla storiografia. Una discussione economica sul carattere asimmetrico o endogeno dello sviluppo in E. Arghiri, *Lo scambio ineguale. Gli antagonismi nei rapporti economici internazionali*, Einaudi, Torino, 1962, che riporta un interessante dibattito tra l'autore e C. Bettelheim.

pogueria un regime stabile di aiuti. Così, nello studio delle relazioni triangolari tra la superpotenza emergente, le declinanti potenze coloniali, e le loro aree di influenza nel Mediterraneo, la ricerca storica potrebbe cercare di spiegare se con le politiche di aiuto postbelliche si mirasse al superamento delle condizioni di squilibrio ovvero se gli aiuti servissero soltanto a perpetuarle, rendendole più tollerabili, ovvero a integrare gli assistiti nelle economie e nelle società dei donatori. A questo proposito il lavoro storiografico non può accontentarsi di accuse aprioristiche di “imperialismo”, ma deve considerare se il funzionamento complessivo del regime degli aiuti esteri riduca o meno le condizioni strutturali del divario. Sulla efficacia e sul funzionamento degli aiuti la letteratura economica si è sempre scontrata con la difficoltà a definire cosa sia aiuto e cosa sia sviluppo<sup>6</sup>. Come ha scritto laconicamente uno degli studiosi più attrezzati sul piano metodologico: «More than thirty-five years of aid programs in Third World contries have not yielded any firm conclusion about the relationship between aid and development»<sup>7</sup>.

In effetti, si tratta di due concetti dinamici, che proprio nel periodo di cui ci occupiamo trovano le loro prime elaborazioni sistematiche. Nato con la legge Affitti e Prestiti del 1941, alla fine della guerra il concetto di aiuto estero si modifica gradualmente assieme alla politica mondiale degli Stati Uniti, e passa da un sostegno temporaneo di carattere emergenziale a progetti di intervento strutturale nei meccanismi delle economie

6. Possiamo definire gli aiuti come uno strumento, primariamente indirizzato alla strategia della crescita, consistente in trasferimenti diretti, a cui si possono affiancare altre forme di sostegno economico e politico. La letteratura economica – che si basa su dati prodotti essenzialmente dall’OCSE e dalla World Bank a partire dagli anni Sessanta – si concentra esclusivamente sugli aiuti definiti ufficialmente come tali, ossia sui trasferimenti e sui prestiti dichiarati dal donatore come “aiuti”, e sulla base dei dati finanziari cerca di misurarne, con grandi difficoltà, l’impatto quantitativo. Tuttavia esistono anche “aiuti informali” che gli storici dovrebbero considerare per la loro rilevanza nella costruzione del contesto e delle condizioni di efficacia degli aiuti veri e propri. Provo a chiarire meglio. Mentre la letteratura economica considera aiuti soltanto i trasferimenti pubblici o di istituzioni internazionali a scopi civili e concessi a condizioni agevolate, gratuiti o semi-gratuiti, oppure in forma di prestiti a condizioni migliori di quelle di mercato, in certe condizioni costituiscono aiuti a tutti gli effetti anche i prestiti ordinari, le concessioni tariffarie e non-tariffarie, le politiche di accompagnamento di breve e lungo periodo. Come proverò ad argomentare, possono essere aiuti allo sviluppo anche gli aiuti militari che invece scompaiono dalle statistiche attualmente disponibili e dalle considerazioni della storiografia, salvo nelle contrapposizioni disciplinari sul rapporto tra “sicurezza” e sviluppo. Il problema di una storia degli aiuti, insomma, è che i dati offrono soltanto delle indicazioni di larga massima che poco dicono sulla qualità e l’efficacia degli aiuti e persino sugli obiettivi effettivamente perseguiti. La ricerca storica ha un ruolo da svolgere nella ricostruzione dei contesti degli aiuti che rendono efficaci determinati programmi e del tutto inefficaci altri.

7. R.E. Woods, *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, University of California Press, Berkeley, 1986, pp. 2-3.

nazionali, nel quale si mescolano dimensioni etico-politiche ed altre più strettamente economiche.

## 2. Aiuti postbellici 1944-47

È nel 1944 che si può collocare la nascita di una vera e propria politica internazionale dell'aiuto nel contesto della Conferenza di Bretton Woods. Si potrebbe obiettare che la storia dell'aiuto allo sviluppo non nasce nel secondo ma nel primo dopoguerra, per il combinato disposto della crisi del *laissez faire* e dell'impossibilità tedesca di pagare le riparazioni, ed è una delle ragioni della nascita di nuove istituzioni di cooperazione internazionale, tra cui l'OIL e la B.R.I., e della presenza del capitale statunitense in Europa<sup>8</sup>. C'è del vero in tale osservazione, tuttavia anche in quella retrodatazione si intravede la crisi del sistema europeo e l'emergere della influenza statunitense sugli affari mondiali. Tuttavia soltanto con la formazione del disegno multilaterale di Bretton Woods si consolida una politica internazionale americana attraverso apposite istituzioni incaricate di dare gambe a quella filosofia pubblica di sostegno allo sviluppo emersa dal New Deal, non più intesa come questione tra soggetti privati, e nella previsione, accanto al Fondo Monetario, di una apposita istituzione per finanziare la ricostruzione: la Banca mondiale (Birs).

La premessa viene gettata nella seconda guerra mondiale, attraverso il *Lend-Lease Act* del marzo 1941 che definisce l'alleanza in termini economici prima che militari. Sebbene molto generosi, stimati a circa 50 miliardi di dollari, gli aiuti americani agli alleati vengono contabilizzati e danno origine ad un debito da affrontare alla fine della guerra. La fine preannunciata del Lend-Lease dopo la resa giapponese, il 2 settembre 1945, lasciò un vuoto nei rapporti economici alleati. Un'Urss assurta a grande potenza e convinta di avere diritto ad un trattamento analogo a quello inglese non ricevette più prestiti americani, mentre le diffidenze reciproche e le tensioni sul significato delle "aree di influenza" portano gli Stati Uniti a ideare aiuti rivolti soltanto agli alleati capitalisti<sup>9</sup>. Col Lend-Lease, già prima di entrare in guerra, l'"arsenale della democrazia" definisce gli alleati come partner commerciali e debitori. Il programma non contabilizzava il sacrificio di sangue dei soldati britannici e sovietici, mentre

8. P. Baffi, *Le origini della cooperazione tra le banche centrali. L'istituzione della Banca dei Regolamenti Internazionali*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

9. R.G.D. Allen, *Mutual Aid between the U.S. and the British Empire, 1941-1945*, in «Journal of the Royal Statistics Society», vol. CIX, part III, 1946, pp. 243-277.

contava soltanto i beni e i servizi di aiuto reciproco. La novità stava nel sottostante disegno della Carta Atlantica che voleva evitare la tradizionale strada di chiedere agli sconfitti di pagare il conto dei danni di guerra. Anche se si cancella gran parte del debito nel 1945-46, il Lend-Lease servì da Bretton Woods in poi a esercitare pressioni per il multilateralismo, il ritorno alla libertà di commercio e al movimento dei capitali.

Quei precedenti aiuti diventano una politica, sostenuta da Hoover e dall'ala destra dell'amministrazione Roosevelt-Truman, soltanto dalla Conferenza di Bretton Woods sin poi, quando si pensa ad attuare il disegno di tornare rapidamente al mercato capitalista e alla convertibilità delle monete. È una linea di cui si vedono i primi effetti alla fine del 1944, quando si abbandona il piano Morgenthau e si comincia a mirare a evitare alla Germania riparazioni troppo pesanti per prevenire una ripetizione delle crisi finanziarie degli anni Venti e Trenta. Mancando la risorsa tradizionale del bottino di guerra, la pace postbellica impone ai vincitori una filosofia nuova di crescita economica e di assistenza reciproca che segna prima l'isolamento dell'Urss e poi il rapido declino della potenza coloniale britannica. Sospeso solo in parte tra 1943 e 1946 dal regime degli aiuti gratuiti di emergenza dell'UNRRA – molto generosi ed essenziali alla sopravvivenza di molti paesi occupati e alla gestione dell'immane problema dei profughi e delle popolazioni trasferite più o meno brutalmente in tutta l'Europa centrale alla fine della guerra – il problema del debito generato dalle due guerre mondiali si trascina in realtà fino alla fine degli anni Cinquanta e condiziona le possibilità di attuazione dell'ordine monetario e commerciale aperto previsto a Bretton Woods.

Aiuti e debito, o meglio debito e aiuti, sono quindi questioni aperte dall'esito incerto dei rapporti finanziari tra i vincitori del 1945. Forse non si è del tutto compreso come il rapporto strettissimo tra debito e ricostruzione segni la formazione degli accordi di Bretton Woods nell'estate del 1944 e i termini della pace possibile tra i Tre grandi. A Bretton Woods, con la sconfitta delle proposte di Keynes, non è vero che vincano in tutto e per tutto gli Stati Uniti. Si lascia infatti impregiudicato il rapporto tra multilateralismo e bilateralismo, ossia il peso effettivo dei nuovi organismi internazionali, e quindi si conservano ampi margini di autonomia alle grandi potenze<sup>10</sup>. Il

10. Non sembra soddisfacente la tesi di una chiara vittoria statunitense, nel senso che Keynes ottenne di lasciare aperta e indefinita la durata della transizione dal protezionismo al libero mercato, e un consistente margine di autonomia per politiche pubbliche britanniche in deroga all'impegno verso la convertibilità e il multilateralismo. Il tentativo inglese, fallito, di tornare alla convertibilità della sterlina nel 1947 fu auspicato, ma non imposto, dagli Stati Uniti, e fu piuttosto un azzardo del governo laburista di Attlee. Senza questa precisazione non si spiegherebbe, del resto, perché il Congresso statunitense fosse tanto insoddisfatto del ruolo di Whi-

progetto di un governo politico dell'economia mondiale esce dagli accordi del 1944 privo di certezze sulla forza specifica dei grandi strumenti istituzionali a cui si affida la ricostruzione mondiale e la costruzione di regole per lo scambio. E quindi il problema dei debiti di guerra e di come ricostruire resta affidato a rapporti negoziali aperti, in cui bilateralismo e multilateralismo si sovrappongono e contraddicono. Questa vaghezza, a cui contribuisce l'inclinazione statunitense a sovrapporre multilateralismo e bilateralismo per dare alle istituzioni multilaterali la piega più desiderabile per gli interessi americani, indebolisce il ruolo previsto per le Nazioni Unite, per il FMI e per il WTO (come noto, bloccato dal Congresso americano e surrogato dal GATT), e la loro possibilità di incidere sugli squilibri tra creditori e debitori. Mentre la Banca mondiale assumerà una filosofia da banca privata di investimento, la politica degli aiuti esteri che sarà finanziata dal governo statunitense si forma attorno al problema di consentire ai propri alleati di partecipare all'ordine multilaterale aperto e sottoscritto nel 1944.

Nell'asimmetria dei rapporti economici tra i vincitori sta una delle ragioni del conflitto con l'Urss sull'egemonia in Europa continentale. Se la guerra fredda nasce in Europa come questione ideologica e politica assieme, essa viene combattuta generalizzata e vinta nel resto del mondo proprio sul terreno dello sviluppo nel corso degli anni Sessanta. Non è il caso di trattare della politica sovietica, che ebbe a suo modo una grande attenzione all'idea di sviluppo sin dalle tesi di Lenin sull'imperialismo e dai primi passi della Terza Internazionale nel 1919-20, rivisitate dalla dottrina del "socialismo in un paese solo" e dalla pianificazione staliniana. La discussione sullo sviluppo rilanciata da Varga, Kalecki e da economisti di opposta estrazione come Schumpeter nel 1945-46 andrebbe forse rivisitata sotto una luce meno abbagliante di quella proiettata dal fallimento delle democrazie popolari. Dopo la morte di Stalin, l'Urss avviò dopo il 1953 una politica di aiuto allo sviluppo in cui dissipò risorse crescenti nella speranza di sottrarre all'influenza capitalista parte dei non-allineati e dei paesi di recente indipendenza. Per una lettura complessiva dell'insuccesso sovietico, è da considerare come per il sistema sovietico gli aiuti fossero un costo netto e non una potenziale risorsa espansiva, perché non si

te, da farne nel 1948 oggetto dell'accusa di filo-comunismo e di spionaggio in favore dell'Urss. Cfr. oltre agli scritti di Keynes sulla Conferenza, R. D'Agata, *Da Monaco a Bretton Woods. L'evoluzione transazionale degli interessi e degli scopi*, FrancoAngeli, Milano, 1989; F. Cesarano, *Gli accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2001; H. James, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*, Oxford University Press, Oxford, 1996. Sulle accuse di spionaggio a White esiste una ampia letteratura, tra cui A. Weinstein, *Perjury: The Hiss-Chambers Case*, Ballantine Books, New York, 1978, p. 292; Benn Steil, *La battaglia di Bretton Woods*, Donzelli, Roma, 2015.

mirava all'espansione dei circuiti commerciali su base monetaria ritenendoli necessariamente capitalistici. Il socialismo rappresentò nel secondo dopoguerra un modello attraente per i paesi decolonizzati che volevano tentare un decollo industriale e non volevano sottostare alle regole stringenti del mercato internazionale né adeguarsi al modello dello sviluppo "duale", tuttavia non poteva sganciare del tutto i suoi alleati dal mercato internazionale e il tentativo sovietico di imporre il proprio modello di sviluppo si sarebbe rivelato controproducente nei rapporti con Tito e con Mao che cercavano di elaborare proprie "vie nazionali"<sup>11</sup>.

All'epoca delle riforme di Kruscev dopo il XX Congresso del PCUS nel 1956, l'Urss comincia a erogare innovativi prestiti non-condizionali, estremamente interessanti per élites politiche asiatiche e africane in cerca di autonomia<sup>12</sup>. Nei rapporti coi paesi assistiti l'Urss fu talmente generosa da creare imbarazzi ai paesi occidentali nel corso degli anni Cinquanta. Come scrive Claudia Villani:

Nella riunione del NSC del 15 novembre 1955 sugli sviluppi della sicurezza a livello mondiale, Dulles rende noto un rapporto della CIA sulle attività verso i paesi sottosviluppati da parte del blocco sovietico, specie nel Vicino Oriente e nel Sudest asiatico. Il rapporto mostra un disegno di lungo periodo per l'avanzata dell'influenza comunista in quelle aree (India, Afghanistan, Indonesia, Turchia, Iran, Siria, Libano, Birmania). La maggior parte dell'assistenza economica sovietica assume, inoltre, forme diverse da quelle americane: gli aiuti sono nella forma di prestiti a basso tasso di interesse in cambio di moneta locale o esportazioni locali, mentre gli Stati Uniti utilizzano grants o prestiti in cambio di monete forti<sup>13</sup>.

Queste forme di aiuto sovietico erano attraenti perché prive degli obblighi stringenti richiesti dai governi occidentali, e ancora negli anni sessanta esse ebbero un certo successo nel favorire programmi di industrializzazione basati sulla sostituzione delle importazioni e accompagnati da protezioni doganali e valutarie, sulla scorta di una teoria strutturalista dello sviluppo molto simile a quella tracciata da Gerschenkron. Tuttavia se esse persero di attrattività tra anni sessanta e settanta fu anche perché i paesi socialisti non avevano da offrire circuiti specializzati di divisione

11. M.P. Bradley, *Decolonization, the global South, and the Cold War, 1919-1962*, in M.P. Leffler, O.A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 464-485.

12. Rapporto Chruščëv, in *XX Congresso del Partito comunista dell'Unione sovietica. Atti e risoluzioni*, Editori Riuniti, Roma 1956, p. 28; R. Löwenthal, *Chruschtschow und der Weltkommunismus*, Kohlhammer, Stuttgart, 1963.

13. C. Villani, *La trappola degli aiuti*, Progedit, Bari, 2007, p. 55.

del lavoro, aperture a mercati e opportunità le cui qualità vanno spiegate forse in termini non soltanto economici<sup>14</sup>.

### 3. Piano Marshall, aiuto allo sviluppo e Mediterraneo

È soltanto alla fine degli anni cinquanta – sulla spinta di una più attiva politica statunitense a cui non furono estranei Rostow, il sen. Fulbright e il sen. Kennedy – che i paesi occidentali avvieranno una efficace strategia di contrasto agli aiuti socialisti per i cosiddetti paesi in via di sviluppo<sup>15</sup>. Fino ad allora il modello statunitense della crescita rafforzava, sin dal piano Marshall, gli squilibri preesistenti tra paesi industrializzati e paesi agrari, mettendo a disposizione dei primi risorse privilegiate e politiche su misura. La scelta di dare priorità all'Europa occidentale si rivelerà strutturale, con effetti di lungo termine sui rapporti con i paesi coloniali nel quadro della guerra fredda. L'interesse illuminato statunitense a sostenere un regime capitalista espansivo, capace di stabilizzare il modello di crescita fordista, nutre la filosofia della *recovery* ossia della guarigione dell'Europa dalla malattia dell'autarchia. Non c'era, all'inizio, una teoria dello sviluppo ma un'idea della crescita capitalista attraverso il multilateralismo che abbandonava la filosofia dell'Unrra di assistenza immediata ai paesi devastati dalla guerra. L'amministrazione Truman dal 1946-47 delimita geograficamente i propri obiettivi strategici ed economici, quali stabilizzare il sistema capitalista, evitare una depressione, aiutare la ricostruzione dei paesi amici, allargare il circuito dello scambio, attuare la vecchia politica dell'*Open Door*, consolidare la propria sicurezza internazionale, isolare l'Urss, favorire la crescita delle democrazie liberali contro il comunismo. Non tutti questi obiettivi erano compatibili ed è anche per questa ragione che le politiche degli Stati Uniti ebbero aspetti contraddittori e risultano difficili da interpretare.

Gli americani agiscono dal 1947 in poi attraverso un «bilateralismo travestito da multilateralismo»<sup>16</sup>. Dopo la dottrina Truman che punta a isolare l'Urss e i suoi satelliti, il piano Marshall accantona il multilateralismo mondiale previsto dal progetto delle Nazioni Unite e di Bretton Woods, a favore di un multilateralismo ristretto agli alleati europeo-oc-

14. Si veda S. Lorenzini, *Due Germanie in Africa. La cooperazione allo sviluppo e la competizione per i mercati di materie prime e tecnologia*, Polistampa, Firenze, 2003, pp. 28-30

15. Sul piano teorico il rinnovamento trova elaborazione, ad esempio, in A.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

16. D. Kunz, *Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*, The Free Press, New York, 1997.