

# Una realtà da conoscere

La questione Nord-Sud  
nel dibattito internazionale  
degli anni Settanta e Ottanta

a cura della  
Fondazione Bettino Craxi ETS

FRANCOANGELI

Storia  
internazionale  
dell'età  
contemporanea

Sec



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



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.

# **Una realtà da conoscere**

La questione Nord-Sud  
nel dibattito internazionale  
degli anni Settanta e Ottanta

a cura della  
**Fondazione Bettino Craxi ETS**

Atti dell'omologo convegno promosso dall'Istituto  
il 27 marzo 2023

**Storia internazionale  
dell'età contemporanea**

**FRANCOANGELI**

Il Convegno “Alla ricerca di un ponte. Il socialismo internazionale di fronte alla questione Nord-Sud nel secondo Novecento” si è tenuto il 27 marzo 2023 nella Sala Zuccheri di Palazzo Giustiniani, ed è stato realizzato con il contributo del Ministero della Cultura - Direzione generale Educazione, Ricerca e Istituti culturali ai sensi della 52/2022, godendo del patrocinio morale del Senato della Repubblica e dello stesso Ministero della Cultura. Questo volume raccoglie parte degli atti della giornata di studi che, con rigore storico-scientifico, ha inteso approfondire la questione dei rapporti Nord-Sud, soffermandosi sulle sue principali tappe e analizzando le posizioni e le proposte elaborate al riguardo dalle Nazioni Unite, dalle principali famiglie del socialismo internazionale, con particolare riferimento al Psi di Craxi, e dai governi italiani.

Isbn: 9788835167617

Copyright © 2024 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

**I temi di una riflessione**, di *Enrico Landoni, Caterina Roggero, Bruna Bagnato* pag. 7

**Dal Terzo mondo al Global South: le trasformazioni dei lunghi anni Ottanta**, di *Massimo De Giuseppe* » 23

## Parte I

### Alle Nazioni Unite

**Le iniziative delle Nazioni Unite: dall'Unctad alla crisi degli anni Ottanta**, di *Alessandro Polsi* » 65

**L'incarico di Craxi all'Onu e il suo rapporto sul debito**, di *Enrico Landoni* » 77

## Parte II

### Nel socialismo internazionale

**The Socialist International at the discovery of the Global South**, by *Bernd Rother* » 99

**Il Tiers monde nel nouvel internationalisme del Parti socialiste francese (1971-1981)**, di *Samuele Sottoriva* » 113

**The north-south question for social democrats. The paradigmatic case of Sweden**, by *Olle Törnquist* » 133

### **Parte III In Italia**

<b>La politica italiana di cooperazione allo sviluppo negli anni Ottanta: dalla legge n. 38 alla legge n. 49</b> , di <i>Elena Calandri</i>	pag. 149
<b>L'Italia e la politica di cooperazione allo sviluppo della Cee negli anni Ottanta</b> , di <i>Guia Migani</i>	» 169
<b>L'Italia e l'assetto della cooperazione allo sviluppo. Una cesura di carattere politico-istituzionale?</b> , di <i>Federico Niglia</i>	» 191
<b>L'Italia e il dibattito su popolazione e sviluppo alle Nazioni Unite (1974-1994)</b> , di <i>Lorella Tosone</i>	» 203
<b>Indice dei nomi</b>	» 219



## *I temi di una riflessione*

di Enrico Landoni, Caterina Roggero, Bruna Bagnato\*

Le vicende storiche che si sono succedute dopo la fine del bipolarismo Est-Ovest, che di per sé giustificava la qualificazione di “terzo” per i popoli e le nazioni fuori dei blocchi, hanno immerso il Terzo Mondo in una specie di limbo concettuale. Fin da quando si cominciò a mettere in discussione l’impegno su temi come l’anticolonialismo e la decolonizzazione, lo sviluppo e il sottosviluppo, il neutralismo, ci si domandò, un po’ retoricamente e un po’ sul serio, se il Terzo Mondo avesse una propria realtà autentica e autonoma o non fosse più semplicemente il prodotto della percezione altrui. Era come se l’anti-Occidente fosse nato dall’Occidente stesso per reazione, o per contrasto, un *alter ego*, un nemico di comodo, un competitore predestinato non solo alla sconfitta ma alla sparizione non appena il mondo a cui appartiene di diritto il potere e che esaurisce il “progresso” (o la “civiltà”) avesse deciso di poterne fare a meno. Non avendo la volontà e forse i mezzi per risolvere i mali cronici dell’instabilità, conflittualità e povertà di massa che affliggono la “periferia”, il “centro” ha dato per chiuso l’argomento. Creato dal terzomondismo, il Terzo Mondo cessa di esistere con la sua crisi<sup>1</sup>.

Così, ormai quasi vent’anni fa, Gian Paolo Calchi Novati tentava di spiegare con la ruvida chiarezza che lo contraddistingueva i motivi della progressiva rimozione dal dibattito pubblico delle numerose e complesse questioni riguardanti le condizioni di vita di miliardi di persone, comprese sostanzialmente tra il Golfo del Messico e il Mar Cinese Meridionale, delle loro specificità e delle loro dinamiche, in una logica di lungo periodo e di interdipendenza Nord-Sud. In buona sostanza, ragioni di interesse economico e opportunità politica, abbinate al venire meno di una decisiva tensione etico-culturale e politico-ideologica e al disimpegno di ampi settori dell’o-

\* Componenti del Comitato storico-scientifico della Fondazione Bettino Craxi ETS.

1. G. Calchi Novati, *Terzo Mondo e terzomondismo alla prova del revisionismo*, in G. Calchi Novati, L. Quartapelle (a cura di), *Terzo Mondo addio. La Conferenza afro-asiatica di Bandung in una prospettiva storica*, Carocci, Roma 2007, pp. 118-134.

pinione pubblica, avevano indotto i paesi più ricchi e industrializzati a ridimensionare l'impegno precedentemente profuso sul fronte della lotta alla povertà e alla fame, concentrate nel Sud del mondo, le cui dinamiche erano andate nel frattempo mutando, in un quadro di complessità multipolare.

Di qui, dunque, anche alla luce della volitività geopolitica e delle buone performance economiche mostrate da importanti potenze regionali in Africa, Asia e Sudamerica, l'esigenza, secondo l'allora presidente della Banca Mondiale, Robert Bruce Zoellick, di prendere atto di un dato ai suoi occhi ormai incontrovertibile: il definitivo superamento della questione Nord-Sud, in conseguenza anche della scomparsa di quello che per lungo tempo era stato definito Terzo Mondo. Così, infatti, l'ex vicesegretario di Stato dell'amministrazione guidata da Bush jr. ebbe a esprimersi il 14 aprile 2010, di fronte all'autorevole platea del Wilson Center di Washington:

It's time we recognize [...] the end of what was known as the "Third World": we are now in a new, fast-evolving multipolar world economy – in which some developing countries are emerging as economic powers; others are moving towards becoming additional poles of growth; and some are struggling to attain their potential within this new system – where North and South, East and West, are now points on a compass, not economic destinies [...]. The outdated categorizations of First and Third Worlds, donor and supplicant, leader and led, no longer fit. The implications are profound: for multilateralism, for global cooperative action, for power relationships, for development, and for international institutions<sup>2</sup>.

Pur dando evidentemente per assodato, sul piano interpretativo, il superamento della categoria di Terzo Mondo<sup>3</sup>, all'interno della discutibile e particolarmente ottimistica visione di Zoellick colpisce la riduzione di Nord e Sud a mere espressioni geografiche di un pianeta reso più piccolo dal tratto unificante della globalizzazione economica. Nord e Sud, in questo quadro, cessano cioè di rappresentare i poli dialettici di una complessa e annosa questione politica, culturale e sociale, prima ancora che economico-finanziaria, di cui però, al di là dei cambiamenti sopraggiunti, appare davvero difficile negare persistenza e attualità.

Secondo le Nazioni Unite, infatti, oltre 800 milioni di persone patiscono la fame e la maggior parte di loro vive nei paesi in via di sviluppo. Inoltre, 151 milioni di bambini di età inferiore ai 5 anni soffrono di arresto

2. [www.worldbank.org/en/news/speech/2010/04/14/end-third-world](http://www.worldbank.org/en/news/speech/2010/04/14/end-third-world) (ultimo accesso in data 26 aprile 2024).

3. Si veda in particolare M.T. Berger, *After the Third World? History, destiny and the fate of Third Worldism*, in «Third World Quarterly», 25, 1/2004, pp. 9-39.

della crescita e 51 milioni di basso peso per la loro altezza, mentre 38 milioni sono in sovrappeso<sup>4</sup>.

Con riferimento poi all'indice di sviluppo umano (Isu, in inglese Hdi), che nei paesi industrializzati ha raggiunto livelli sempre più alti, colpisce il generale peggioramento delle cifre riguardanti per lo più l'Africa e il Sud-Est asiatico. A fronte, infine, di un'aspettativa di vita superiore agli 80 anni nei paesi più ricchi del mondo, nei dieci in assoluto più poveri, situati tutti in Africa, ogni bambino che nasce oggi ha una speranza di vita non superiore ai 55 anni.

La geografia dello sviluppo umano sembra insomma riprodurre, in tutto e per tutto, lo schema classico della separazione Nord-Sud, che si conferma così un modello ancora valido, nonostante i profondi cambiamenti sopraggiunti, per comprendere e analizzare le attuali dinamiche economiche, socio-politiche e demografiche del pianeta.

Proprio alla luce quindi dell'assoluta attualità di questo paradigma, reso solo apparentemente obsoleto dalla globalizzazione economica e sostanzialmente rimosso dall'agenda politica internazionale, la Fondazione Craxi ha fortemente voluto organizzare un convegno, di cui il presente volume raccoglie gli atti, con l'obiettivo fondamentale di riportare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni sulla questione dei rapporti Nord-Sud. I relatori ne hanno ripercorso la storia, indulgiando sulle sue principali tappe, e hanno analizzato, nella prospettiva anche di una loro possibile riattualizzazione e rielaborazione, le posizioni e le proposte elaborate al riguardo dalle Nazioni Unite, dalle principali famiglie del socialismo internazionale, con particolare riferimento al Psi di Craxi, e dai governi italiani, a cavallo tra anni Settanta e Novanta, a partire da alcune fondamentali categorie interpretative e dai diversi motivi che stanno alla base della stessa questione Nord-Sud.

Su questo in particolare si concentra l'ampio saggio introduttivo e di inquadramento di Massimo De Giuseppe, che punta ad analizzare l'ascesa e il declino dell'idea stessa di Terzo Mondo, come categoria interpretativa, e a ripercorrere i momenti più salienti di quell'intensa stagione di mobilitazione e impegno politico, all'interno della quale, dopo le speranze alimentate dalla pubblicazione del Rapporto Brandt, il fallimento della conferenza di Cancun marcò di lì a breve un'importante cesura. Di qui, dunque, il focus sul travagliato decennio Ottanta, segnato dall'esplosione della crisi del debito dei paesi latinoamericani e africani, sulle peculiarità della politica di cooperazione dell'Italia, nell'ambito della quale l'Ipalmo,

4. [www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/it](http://www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/it).

di cui De Giuseppe ricostruisce le vicende e rievoca i protagonisti, giocò un ruolo importante, a cavallo tra dimensione politico-diplomatico e piano ideologico-culturale, e sulle iniziative assunte dalle Nazioni Unite.

Proprio questo è il tema principale del contributo di Alessandro Polsi, che si concentra sul ruolo svolto dall'Unctad, ripercorrendone le vicende del primo ventennio di attività, dall'insediamento alla sua guida dell'economista argentino Raúl Prébisch all'avvicendamento di Gamani Corea con Kenneth Dadzie che, nel 1984, sancì di fatto la chiusura della sua prima intensa stagione di slancio politico-ideale e fervore scientifico-culturale, seguita da un sostanziale riflusso nel segno del pragmatismo gestionale. Centrale, all'interno di questa ricostruzione, è proprio il ruolo svolto da Prébisch che, già a cavallo tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta, ai tempi della presidenza della Commissione economica per l'America Latina e i Carabi delle Nazioni Unite, mise a punto la teoria dello sviluppo asimmetrico tra i paesi industrializzati, esportatori di beni industriali, e i paesi in via di sviluppo, produttori di beni primari, che si traduceva in un costante peggioramento delle ragioni di scambio a sfavore di questi ultimi. Prébisch fu cioè in grado di individuare, su un piano eminentemente commerciale, nell'opposta dinamica dei prezzi delle materie prime e dei manufatti industriali, che le innovazioni tecnologiche facevano rispettivamente scendere e salire, il fondamentale motivo delle sperequazioni esistenti tra Nord e Sud sul fronte degli scambi e quindi la principale ragione, comune a tutti i paesi in via di sviluppo, fornitori di prodotti derivanti dallo sfruttamento delle risorse naturali e destinati alle successive lavorazioni per la produzione di beni, della loro minorità e subordinazione economica nei confronti di quelli industrializzati.

Proprio su questa base teorico-scientifica, fatta propria poi dal nascente fronte dei paesi non allineati, maturò la richiesta di una generale messa in discussione, in sede Onu, dei meccanismi del commercio internazionale, contenuta in particolare all'interno della dichiarazione conclusiva della conferenza del Cairo, cui, nel luglio del 1962, prese parte anche lo stesso Prébisch. Questo documento sollecitava in particolare la convocazione di una vera e propria conferenza internazionale sui problemi del commercio internazionale e lo sviluppo dei paesi più poveri, sotto l'egida organizzativa delle Nazioni Unite, che accolsero la richiesta. L'8 dicembre 1962 l'Assemblea Generale approvò infatti la risoluzione 1785, che ufficializzava la convocazione di una conferenza denominata Unctad (United Nations Conference on Trade and Development), fissandone la sede, Ginevra, e il periodo di svolgimento, fra il luglio 1963 e la fine della primavera del 1964.

Iniziò così, sotto la guida dell'economista argentino, l'attività di una conferenza destinata ad assumere in realtà, già con la fine del 1964, il pro-

filo di un organismo permanente, con la funzione di camera di rappresentanza e compensazione degli interessi del Sud del mondo. Questo fu infatti il ruolo che l'Unctad si trovò a svolgere sin dall'inizio, accentuando poi ulteriormente il suo profilo rivendicativo in seguito allo shock petrolifero e alla prospettiva della creazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, sull'onda di una forte spinta ideologica, politica e culturale, che andò poi esaurendosi definitivamente di fronte alla svolta degli anni Ottanta.

Di qui, dunque, il declino dell'Unctad, in seguito anche all'emergere di nuovi modelli politico-economici e di nuove leadership, soprattutto negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, e all'esplosione della crisi del debito sovrano, che fu al centro dell'iniziativa assunta in questo quadro dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Javier Pérez de Cuéllar. Al diplomatico e politico peruviano si deve in particolare il merito di essere stato tra i primi a comprendere l'impossibilità di affrontare positivamente quest'emergenza agendo su un piano eminentemente economico-finanziario e attraverso riforme socialmente insostenibili, cui sarebbe stato da preferire un lavoro di tessitura politico-diplomatica. Sulla base di questa convinzione maturò così l'idea di affidare a un politico esperto, noto e apprezzato a livello internazionale come Bettino Craxi il ruolo di rappresentante personale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per il problema del debito.

Proprio sulle ragioni che portarono nell'autunno del 1989 alla designazione del leader socialista e sulle modalità di conferimento e svolgimento dell'incarico è incentrato il contributo di Enrico Landoni, che ripercorre i lunghi mesi di intensa attività politico-diplomatica svolta da Craxi, analizzando gli esiti delle delicate missioni svolte in rappresentanza di Pérez de Cuéllar, tra Europa, Africa, America e Asia, e il suo lavoro di elaborazione programmatica. Oltre a visitare le cancellerie dei principali paesi creditori e debitori e favorire i termini di una loro intesa strutturale, il segretario del Psi avrebbe dovuto infatti stilare un rapporto contenente il punto della situazione e nuove proposte funzionali alla definitiva soluzione del problema del debito, avvalendosi del fondamentale supporto tecnico-scientifico di una task force di assoluto valore, alla cui guida Craxi decise di nominare l'economista Francesco Forte.

Ufficialmente presentato al Palazzo di Vetro il 23 ottobre 1990, questo documento, per ampiezza, respiro, lucidità e visione, costituisce ancora oggi un'attualissima base di partenza per l'analisi e per lo studio del divario Nord-Sud e delle problematiche connesse al debito internazionale e al sottosviluppo, così come sottolinea Landoni, il cui saggio chiude la prima sezione del volume dedicata all'inquadramento della questione Nord-Sud e all'analisi del ruolo svolto su questo fronte dalle Nazioni Unite. Rispettivamente sulle iniziative proposte e realizzate dalle principali famiglie del

socialismo europeo e sull'originalità dell'apporto garantito in materia di cooperazione allo sviluppo dai governi italiani, soprattutto nel corso degli anni Ottanta, sono invece incentrate la seconda e la terza.

Nella seconda parte del volume sono analizzati alcuni aspetti del rapporto tra il socialismo internazionale e la questione Nord-Sud. Il punto di partenza della riflessione su tale problematica da parte dei partiti socialisti europei e dell'organizzazione costituita nella Germania Ovest nel 1951 per raggrupparli, l'Internazionale socialista, va ricercato nella crisi energetica del 1973. Lo shock petrolifero del 1973-1974 seguito all'uso dell'"arma petrolifera" da parte dei paesi arabi esportatori di petrolio durante la guerra del Kippur aveva avuto delle conseguenze maggiori sulle economie e sulle politiche interne ed estere dei paesi europei. Anche l'atteggiamento dei partiti socialisti nei confronti di un Sud globale, allora ancora definito Terzo Mondo, che si stava (ri)svegliando mutò da quel momento. Rispetto al generale ripiegamento su questioni di ordine nazionale e al pedissequo allineamento alla linea del blocco occidentale, vi fu allora una svolta dettata da quella che parve una necessità per forze politiche che storicamente si erano poste dalla parte dei più deboli: era giunta l'ora di prendere sul serio le rivendicazioni economiche che provenivano dai paesi di nuova indipendenza, non fosse altro perché ne andava del benessere stesso dei loro stessi stati sviluppati. È proprio allora, infatti, che la proposta del Terzo Mondo – una denominazione coniata dal sociologo francese Alfred Sauvy agli albori della contrapposizione tra i due blocchi; quel "terzo stato", inquieto, combattivo, rivendicativo nei confronti dei due mondi superiori – raggiunse la concretizzazione programmatica più alta. È questo il periodo in cui il movimento dei non-allineati che si era fatto promotore, sin dal 1955, di una via mediana nelle logiche di contrapposizione della Guerra Fredda e che aveva portato avanti la solidarietà alle lotte di liberazione dai regimi coloniali dei movimenti nazionalisti di tutto il mondo si erse a sindacato delle istanze dei paesi che assurgevano come nuovi attori nella politica internazionale, rivendicando l'istituzione di un ordine economico ribaltato, a favore del Sud. Tra il 1967 e il 1973 uno dei paesi più ammirati per la sua guerra di liberazione e che aveva avviato, con i presidenti Ahmed Ben Bella e poi Houari Boumédiène, una via socialista allo sviluppo che stava facendo scuola, l'Algeria, si mise alla testa di un nuovo non-allineamento. Nell'ottica algerina questo doveva essere meno neutrale e più attivista attraverso una richiesta comune di tutti i paesi del Terzo Mondo sulle questioni economiche, l'unica vera divisione tra il Nord e il Sud del mondo, secondo Boumédiène, che affermò: "Se la politica può dividere il Terzo Mondo, l'economia ci unirà [...]", formulando un programma semplice che prevedeva "condizioni di credito più numerose e più facili, accesso agevolato ai mer-

cati del Nord per i prodotti fabbricati nel Terzo Mondo, prezzi più alti e più stabili per le materie prime esportate dal Terzo Mondo”<sup>5</sup>. Un mese prima dell’attacco a sorpresa di Egitto e Siria contro Israele, fu organizzato ad Algeri il quarto summit dei paesi non-allineati, che registrò un numero altissimo di affluenze con 65 Stati partecipanti e 16 movimenti di liberazione nazionale tra gli osservatori. La conferenza si svolse all’insegna dell’accentuazione del fattore economico nella “dottrina” del non-allineamento: l’aspetto essenziale era ora la battaglia per lo sviluppo contro le logiche neo-coloniali, mentre le considerazioni politiche e ideologiche tra i membri dell’ampia compagine passarono in secondo piano. Il Terzo Mondo parlò in quell’occasione con una sola voce, e Boumédiène ottenne il mandato di presiedere il movimento dei non-allineati per i tre anni successivi e di presentare le loro risoluzioni all’Onu. Il 1974 fu l’anno *clou* di tale alleanza e, complice la paura delle potenze occidentali dettata dalla crisi economica ingenerata dal blocco imposto per cinque mesi dall’Opec, l’Onu adottò il testo che rispecchiava la visione algerina e che prospettava un Nuovo ordine economico internazionale. Questo si sarebbe dovuto basare sull’equità, l’eguaglianza sovrana, la cooperazione tra tutti gli Stati al pari livello e l’interdipendenza cooperante oltre la logica dell’aiuto. Una riforma rivoluzionaria, frutto di una concertazione Sud-Sud che tuttavia, scomparso il terrore dell’innalzamento dei prezzi del petrolio, i paesi sviluppati non misero mai in atto e i propositi, pur approvati ufficialmente dall’assemblea delle Nazioni Unite, restarono lettera morta.

I principi alla base del Nuovo Ordine Economico Internazionale furono in parte ripresi dalla Commissione Brandt. L’urgenza di una cooperazione Nord-Sud per lo sviluppo di tutti quei territori che erano stati rappresentati dall’Algeria terzomondista fu fatta propria da tre massimi leader europei socialisti il tedesco Willy Brandt, l’austriaco Bruno Kreisky (che peraltro fu l’unico dirigente politico europeo a rendersi conto dell’impellenza anche della questione palestinese, riconoscendo l’Olp come rappresentante unico del popolo palestinese, ben prima dell’avvio del processo di Oslo) e lo svedese Olof Palme. Nel 1976 Brandt assunse la guida dell’Internazionale socialista e sotto la sua presidenza l’organizzazione lanciò un nuovo programma di azione che prevedeva la fornitura di aiuti adeguati ai paesi in via di sviluppo e un rafforzamento della collaborazione tra questi e quelli sviluppati. Nello stesso periodo, fu invitato da Robert McNamara, che sarebbe poi divenuto presidente della Banca Mondiale, a dirigere l’Indipen-

5. R. Malley, *The Call from Algeria. Third Worldism, Revolution and the Turn to Islam*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London 1996, p. 144.

dent Commission on International Development Issues, conosciuta anche come Commissione Brandt, che pubblicò nel 1979 il suo Rapporto finale.

L'operato dell'organizzazione di raccordo tra i partiti socialisti durante questi anni cruciali di "internazionalizzazione dell'Internazionale" per parafrasare una celebre frase di Brandt, viene analizzata nel saggio di Bernd Rother. Questi approfondisce il cambiamento di prospettiva e la "scoperta del Sud" sia per quanto attiene al dibattito attorno al Nuovo ordine economico internazionale e alla nuova strategia economica socialdemocratica globale sia per ciò che riguarda l'antico dibattito che aveva diviso dopo la Prima guerra mondiale i socialisti dai comunisti a proposito della partecipazione alla guerra, ma in senso allargato circa l'uso della violenza per l'affermazione della Rivoluzione. Per quanto concerne il primo punto, Rother sottolinea che furono i riformisti latinoamericani a rivolgersi all'Internazionale per mettere in piedi un suo sostegno al progetto di Nuovo ordine economico internazionale (e non il contrario). Se però tale appoggio a livello di partiti fu effettivo, nella maggior parte dei casi, ciò non si tradusse in un cambiamento delle politiche governative: anche se i socialdemocratici erano le forze dominanti nei rispettivi paesi europei di fronte alle problematiche insite a tale "rivoluzione" dei rapporti tra Nord e Sud del mondo prevalse la difesa dei singoli interessi nazionali. Circa il secondo punto, l'Internazionale si trovava di fronte a un bivio: il nuovo appoggio alle rivendicazioni del Sud doveva passare anche dal sostegno ai movimenti armati anti-imperialisti? Tale possibilità avrebbe potuto incrinare la totale scelta di campo a favore del blocco occidentale a guida statunitense sostenuto sino ad allora. Fino agli anni Sessanta la grande maggioranza dei partiti presenti nell'Internazionale era stata ostile agli anticolonialisti che stavano lottando per l'indipendenza nelle varie parti del mondo sotto dominio straniero, ma già nel 1971, l'organizzazione decise di appoggiare i movimenti di liberazione nelle colonie portoghesi e nella Repubblica del Sud Africa, nella Rhodesia/Zimbabwe e in Africa sudoccidentale/Namibia; successivamente il primo caso in cui l'organizzazione diede un supporto massiccio fu ai guerriglieri sandinisti in Nicaragua. L'Internazionale non arrivò comunque mai a vendere né a cedere gratuitamente armi, limitandosi a fornire legittimità a tali movimenti per aprire loro le porte a potenziali donatori, decidendo di volta in volta, caso per caso, senza un coordinamento generale. Ciò che Roth sottolinea come sorprendente è proprio il fatto che "non vi sia stato alcun vero dibattito sulla questione della violenza rivoluzionaria o del nazionalismo contro l'internazionalismo [...] [ma che] il pragmatismo ha prevalso".

Nel saggio di Sottoriva il focus si sposta al caso specifico di uno dei partiti socialisti europei più importanti, quello francese, di cui vengono



esposte la riflessione e le linee programmatiche circa l'emergenza del Terzo Mondo tra l'inizio degli anni Settanta – congresso di Epinay e nascita del Partito socialista di François Mitterrand – e i primi anni Ottanta, quando Mitterrand fu eletto presidente. Sottoriva sottolinea come il gruppo di Mitterrand non fosse in realtà interessato alle questioni riguardanti il Terzo Mondo che erano invece nelle corde di altre componenti del partito: quella dei cristiani di sinistra, quella attorno all'ex segretario Alain Savary e soprattutto quella del gruppo legato al *Centre d'Études, de recherche et d'éducation socialiste* (Ceres). Il “nuovo internazionalismo” del Partito socialista francese si concretizzò in alcune iniziative di approfondimento, la più importante delle quali fu l'istituzione, al suo interno nel 1973, di un Segretariato nazionale al Terzo Mondo o ai paesi in via di sviluppo. Il Segretariato rese possibile la strutturazione di iniziative di informazione, sensibilizzazione e solidarietà, ma anche di collaborazione e dialogo concreto con i governi di tali paesi, attraverso viaggi di delegazioni del partito in Algeria (il Fronte di liberazione nazionale, partito unico al governo, fu il partner arabo favorito) Egitto, in Senegal e soprattutto a Cuba e in America Latina. Proprio l'emergere della leadership di Brandt nell'Internazionale fu tra le cause di un ripensamento del terzomondismo prettamente politico e militante all'interno del partito, che di fatto si annacquò per lasciare spazio al “dialogo Nord-Sud”. Prova tangibile di tale virata fu che il Segretariato dal 1977 si occupò più genericamente di “relazioni internazionali” concentrandosi sui temi legati alla difesa dei diritti umani “contro l'apartheid, quella contro i regimi militari in America Latina, quella contro la repressione del Dissenso in Europa dell'Est e contro le violazioni alle libertà in Iran”.

Infine, nel suo saggio Törnquist tratteggia le varie fasi del partito socialista che fu per decenni al governo, ovvero quello svedese, alla ricerca dei periodi in cui la problematica della sorte della fetta di mondo ancora povera è stata centrale, o quasi, nella sua agenda. L'analisi di Törnquist prende in esame sei periodi dagli anni Venti del secolo scorso sino agli anni a noi più vicini, arrivando a trattare anche della guerra in Ucraina. Nei primi anni in cui i socialdemocratici ottennero l'egemonia in Svezia grazie ad “ampie alleanze a favore dell'economia keynesiana, del welfare universale e dei diritti delle donne, della rappresentanza del partenariato democratico e dei patti sociali a livello nazionale” il Sud del mondo era assolutamente irrilevante. L'attenzione ai movimenti anti-coloniali iniziò dopo la fine del secondo conflitto mondiale intensificandosi in particolare a partire dagli anni Sessanta sotto la guida dinamica di Olof Palme. La cooperazione internazionale e la solidarietà furono allora considerati cruciali anche per sostenere la capacità dei nuovi movimenti di astenersi dall'unirsi

al blocco comunista. La Svezia di Palme si impegnò quindi attivamente a sostegno delle organizzazioni popolari e dei movimenti di liberazione, come in America Latina, nelle colonie portoghesi e in Vietnam. Di fronte alla crisi del 1973-1974, secondo Törnquist, la risposta di leader come Palme, Kreisky e Brandt fu di ampliare lo sguardo a Sud “per cercare di internazionalizzare il keynesismo socialdemocratico, insieme alle necessarie alleanze e istituzioni”. Quando i propositi di rivoluzionare l’ordine economico internazionale furono sostanzialmente accantonati con l’avvento al potere del neoliberalismo di Margaret Thatcher e Ronald Reagan, “l’obiettivo della maggior parte dei principali socialdemocratici [fu] limitato a domare il capitalismo, abbandonando l’idea di trasformarlo”. Nell’ultima parte del saggio Törnquist si sofferma sugli anni a noi più vicini, sottolineando come ciò che rimaneva dell’“internazionalismo di Olof Palme” e del non-allineamento svedese che data da più di duecento anni siano stati scalzati dal terrore diffusosi a seguito dell’invasione russa in Ucraina (febbraio 2022) che ha portato il paese a richiedere l’adesione alla Nato. Törnquist auspica in chiusura che si possa ritornare “all’analisi di Palme e Brandt secondo cui la socialdemocrazia limitata a livello nazionale deve essere internazionalizzata ed essere più verde e pro-democratica per diventare di nuovo forte”.

La terza sezione del volume ha come focus la posizione dell’Italia in merito alla asimmetria Nord-Sud lungo un arco cronologico che, in coerenza con gli obiettivi del dibattito complessivo, si situa tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta del secolo scorso. I quattro contributi che vi sono riuniti si muovono su terreni disomogenei ma confinanti per offrire una lettura da prospettive diverse delle risposte che governi italiani di maggioranze e coloriture variabili dettero al tema della disegualianza dello sviluppo: un nodo che, anche con i suoi addentellati, occupava con sempre maggiore prepotenza l’agenda internazionale. La questione, tuttora oggettivamente centrale, anche all’epoca non era nuova. E infatti la trattazione si allunga, in alcuni casi in profondità, ai periodi contigui, per cogliere gli elementi di continuità e di discontinuità della politica italiana e per darne, a un tempo, una misura e una spiegazione.

Comune ai saggi, che pure si dipanano lungo profili specifici e si interrogano su passaggi non sempre allineati, è l’attenzione con cui la strategia italiana di cooperazione allo sviluppo è stabilmente inserita nell’alveo interpretativo proprio dell’evoluzione della politica estera nazionale, in una fase, peraltro, in cui si modificavano con radicalità i paradigmi del sistema globale anche con riguardo specifico al tema dello sviluppo. La ripresa del confronto bipolare, annunciata nel 1979 ma preceduta da segni sempre più evidenti di cedimento della stagione del dialogo, fu accompagnata da un profondo ripensamento sulla politica di cooperazione. Gli anni Ottanta

del rampante neoliberismo e della deregulation planetaria contestavano e negavano il valore delle ricette del Rapporto Brandt, ultimo portato degli anni Settanta, con il suo richiamo all'interdipendenza e la sua opzione di un Piano Marshall ventennale che aiutasse a superare lo squilibrio Nord-Sud. Il rapporto dell'economista Berg era scritto su tutt'altro spartito quando chiedeva ai governi africani di rivedere le loro impostazioni in favore dell'iniziativa privata e predicava l'esigenza di un aggiustamento strutturale, esprimendo i nuovi orientamenti degli Stati Uniti di Ronald Reagan che, sul tema dello sviluppo, indicarono nella produttività, nella crescita economica, nei flussi di capitale e negli investimenti privati i quattro parametri di riferimento di una prospettiva che doveva scalzare il terzomondismo d'antan.

A determinare i cambiamenti nelle formule della politica di cooperazione dell'Italia contribuivano, accanto alle variabili globali, i dati interni. Le modifiche dell'assetto domestico giocoforza condizionavano il linguaggio dell'esecutivo; al crescente protagonismo della società civile, chiamata a interrogarsi sui drammatici effetti della disuguaglianza nella distribuzione del potere economico globale e sensibilizzata sulle urgenze del momento, dovevano essere offerti canali idonei per tradurre le sue istanze in termini politici. Le due leggi sulla cooperazione, la n. 38 del 1979 e la n. 49 del 1987, sono individuate, da tutti i contributi raccolti in questa sezione, come tappe fondamentali, sia di precipitato di sviluppi lontani e recenti, sia di premesse per ulteriori passaggi, sia, infine, di consolidamento della posizione italiana nelle sedi internazionali in cui si dibatteva del divario Nord-Sud.

La loro importanza è messa in luce da Elena Calandri fin dal titolo del suo saggio, quando riconosce ai due momenti normativi il carattere di epitomi dei cambiamenti che si erano prodotti sul piano interno e internazionale. Così, la legge del febbraio 1979 – che, nell'affrontare per la prima volta i vari aspetti della cooperazione, la definiva parte integrante delle relazioni economiche internazionali che l'Italia promuoveva nel quadro della interdipendenza dello sviluppo di tutti i paesi – era approvata in un momento in cui il Partito Radicale lanciava una campagna di vasta risonanza contro la fame del mondo e, nelle dinamiche globali, già si intravedevano lo svanire delle ultime speranze della grande distensione e l'avvio di una stagione di confronto che avrebbe avuto come epicentro il mondo extra-europeo più povero. Al capovolgimento promosso dalle amministrazioni Reagan dei tradizionali orientamenti americani in merito agli strumenti da utilizzare per sanare gli squilibri Nord-Sud, l'Italia rispose con un "nuovo terzomondismo" che, per il pentapartito degli anni Ottanta, si faceva strumento della seconda guerra fredda, diveniva una dimensione dell'e-

quilibrio politico globale e al quale, pragmaticamente, non potevano essere estranei gli interessi economici dell'Italia e dell'Europa. L'evoluzione era registrata compiutamente dalla legge del 1987: la politica di cooperazione, ora consolidata in forma organica, diveniva parte della politica estera e componente non accessoria nella costruzione di una identità nazionale che doveva secondare e propiziare un ruolo più assertivo dell'Italia sulla scena internazionale.

È questa, peraltro, una delle conclusioni a cui giunge anche Guia Migani, che, nel suo saggio, misura i riflessi del variare della prospettiva italiana nei passaggi con cui, negli anni Ottanta, si modificò e si sviluppò la politica della Cee rivolta al Terzo mondo. Nel corso del decennio la cooperazione comunitaria visse una fase in cui gli elementi di continuità con i difficili anni Settanta si coniugarono con importanti fattori di novità. Se il quadro di riferimento dell'azione di Bruxelles restava la convenzione di Lomé, firmata per la prima volta nel 1975 dalla Cee e da 46 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (Acp), e permaneva l'attenzione della Comunità per il dialogo Nord-Sud e per le Nazioni Unite come foro naturale di negoziati globali, negli anni Ottanta la maggiore importanza riconosciuta ad alcune tematiche (lo sviluppo agricolo, la sicurezza alimentare, lo sviluppo sostenibile, l'aggiustamento strutturale) e l'ampliarsi dei destinatari degli aiuti ai paesi latino-americani e asiatici segnalavano una significativa evoluzione. Una evoluzione parallela, peraltro, a quella della politica italiana che, con la legge n. 38 del 1979, aveva messo a punto i caratteri della cooperazione, affidandole nominalmente anche il compito di promuovere gli interessi italiani. In un decennio che assistette all'attacco dell'amministrazione Reagan al ruolo delle organizzazioni internazionali e all'impetuoso diffondersi dell'ideologia neoliberista, il governo italiano si mosse, anche in sede comunitaria, in controtendenza, insistendo sulla necessità di un dialogo globale fra Nord e Sud, alla luce di una interdipendenza impossibile da negare e – sulla scia della tutela del multilateralismo cara alla tradizione italiana – in nome della salvaguardia del ruolo delle Nazioni Unite. La campagna contro la fame lanciata dal leader radicale Marco Pannella, che profondamente sensibilizzò l'opinione pubblica interna e internazionale, rappresentò per l'Italia, che ospita le sedi della Fao e del Pam (Programma Alimentare Mondiale), un terreno in cui valorizzare le sue proprie competenze e entro il quale contribuire a disegnare i contorni di una precisa identità europea, in costruzione dagli anni Settanta. Il dibattito sull'aggiustamento strutturale vide l'Italia rigida nel considerare prioritaria la realizzazione di programmi a lungo termine per il Sud del mondo, in coerenza con la necessità di trovare binari di soluzione ai problemi dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo. La nomina di Craxi a

rappresentante del Segretario generale dell'Onu per la questione del debito testimoniava, a un tempo, la drammaticità e l'urgenza del tema. Alla fine degli anni Ottanta – conclude Migani – l'Italia, anche grazie alla approvazione della legge del 1987, si affermava come un attore importante nella definizione delle priorità della politica di cooperazione della Cee, dove il dibattito si indirizzava lungo binari tematici che corrispondevano alla concezione dello sviluppo promossa da Roma (il dialogo nord-sud, la sicurezza alimentare, la preferenza per gli aiuti a lungo termine). Orientamenti, quelli italiani, che erano raccolti nella definizione dell'azione di cooperazione comunitaria grazie anche all'impegno, a Bruxelles, di personalità italiane come Lorenzo Natali, nominato nel gennaio 1985 commissario allo Sviluppo (il primo non francese dal 1958).

Il saggio di Federico Niglia suggerisce un cambiamento di prospettiva. L'argomentazione è infatti piegata all'obiettivo di comprendere attraverso quali snodi e in quale misura le formule della cooperazione allo sviluppo dell'Italia e i suoi mutamenti abbiano prodotto cambiamenti degli assetti politico-istituzionali del suo governo. La trattazione, che si snoda lungo l'ampio segmento cronologico compreso tra la metà degli anni Sessanta del secolo scorso e gli anni Dieci del nuovo millennio, prende perciò in esame i momenti di svolta legislativi. Anzitutto, quello rappresentato dalla legge n. 1222 del dicembre 1971, che definiva un apparato istituzionale, una dotazione di risorse e una serie di priorità e di azioni per la politica di cooperazione, stabilendo di fatto un condominio tra il ministero degli Esteri e quello del Tesoro. L'approvazione della legge n. 38 del febbraio 1979, osserva Niglia, segnava un cambiamento. Eliminando opacità e incertezze, essa distingueva e separava la cooperazione allo sviluppo dalla cooperazione tecnica e attenuava il dualismo tra la Farnesina e il Tesoro anche se, con la costituzione del Dipartimento per la cooperazione internazionale che faceva capo alla Presidenza del Consiglio, creava un nuovo intreccio di competenze. Acquisito il carattere di componente stabile dell'azione internazionale dell'Italia durante i governi Craxi, la politica di cooperazione compiva con la legge n. 49 del febbraio 1987 un salto di qualità sia con riguardo all'assetto istituzionale, sia per l'ampliamento dello spettro operativo. Affidata la centralità di azione al ministero degli Esteri – dove veniva creata la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo – e chiarito il rapporto fra Esteri e Tesoro, la legge apriva infatti anche alle realtà del volontariato e alla crescente attività di cooperazione promossa dagli enti locali. In questo senso, la legge del 1987 rappresentava l'approdo di un processo di maturazione e il sostegno normativo per ulteriori evoluzioni, perché, da un lato, rifletteva la crescita della sensibilità dei partiti e della società civile sui temi dello sviluppo e, dall'altro, poneva le basi di un modello a

tre livelli (bilaterale, regionale e multilaterale) entro il quale articolare la politica italiana. Se il coordinamento tra la Farnesina e via XX Settembre presentava ancora incertezze e smagliature e se il coinvolgimento delle associazioni del volontariato rendeva necessaria la creazione di una cabina di regia unitaria, la legge faceva della cooperazione una componente fondamentale della politica estera italiana. L'entrata in vigore, nell'agosto 2014, della legge sulla disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, che ha peraltro portato alla diversa dizione della Farnesina (da allora Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), rifletteva il mutamento che si era prodotto, pur non sciogliendo le ambiguità del rapporto tra politica estera e cooperazione.

L'ultimo saggio compreso in questa sezione indaga la posizione assunta dall'Italia nel dibattito in sede societaria sul nesso fra popolazione e sviluppo. Un tema assai delicato e scivoloso, oggetto, a Palazzo di Vetro, di ampi dibattiti, fin dalla creazione, nel 1969, del Fondo delle Nazioni Unite per le attività di popolazione che, amministrato dal programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, stabiliva di per sé un legame fra demografia, sviluppo economico e sicurezza internazionale. Per lungo tempo l'Italia, memore della politica pro-natalista del fascismo e permeata da culture di ispirazione cattolica e comunista, fu contraria a riconoscere dimensione sociale ai fenomeni demografici, letti come attinenti a libere scelte individuali. Non sorprende quindi la sua sostanziale impreparazione alla conferenza mondiale sulla popolazione del 1974, la prima riunione intergovernativa convocata a Bucarest per affrontare "i problemi demografici, le loro relazioni con lo sviluppo economico e sociale, le politiche di popolazione e i programmi di azione necessari a promuovere il benessere umano e lo sviluppo". Nel disinteresse della Farnesina e senza il sostegno di un previo dibattito parlamentare, la delegazione italiana alla conferenza, nell'insistere sull'intreccio fra variabili demografiche e sviluppo economico, sociale e culturale, si oppose a una interpretazione, ritenuta semplicistica, che leggeva l'aumento della popolazione solo come un ostacolo dello sviluppo. Allineandosi alle posizioni dei paesi del Sud, sostenne invece che una migliore distribuzione delle risorse e un cambiamento delle regole del sistema economico internazionale avrebbero rappresentato elementi utili per la soluzione del problema della crescita della popolazione nelle aree più povere. Se, per effetto della conferenza, i temi demografici tornarono nel dibattito pubblico italiano e venne istituito il Comitato nazionale sui problemi della popolazione presso la Presidenza del Consiglio, alla successiva Conferenza mondiale su Popolazione e Sviluppo, convocata nel 1984 a Città del Messico, la delegazione italiana, ancora una volta priva del sostegno di un preventivo dibattito parlamentare ma con una credibilità maggiore

rispetto a dieci anni prima anche grazie all'approvazione della legge sulla cooperazione (n. 38/1979), ribadì la necessità che i problemi della popolazione fossero discussi non in una bolla interpretativa autoreferenziale ma nell'ambito di una riflessione ampliata a temi sociali, economici e culturali. Fra il 1974 e il 1984 l'approccio italiano quindi non si modificò. Nel 1994, invece, all'ultima conferenza delle Nazioni Unite riunita a Il Cairo, la posizione italiana, a causa dello stravolgimento dell'assetto interno e internazionale, fu molto diversa. Le coordinate esplicative che avevano plasmato gli orientamenti italiani fino a quel momento – l'intrinseca complessità del nesso popolazione-sviluppo e la sua irriducibilità a una unica dimensione – furono abbandonate a favore di una lettura che respingeva il tema della natalità in una sfera squisitamente privata, da proteggere da interferenze politiche. Da qui la conclusione di Lorella Tosone: “se l'Italia del dopoguerra aveva scelto di non occuparsi di temi demografici a livello interno, alla conferenza del Cairo dimostrò di non volersi esprimere neanche a livello internazionale”.

Le riflessioni attorno alla politica di cooperazione dell'Italia, con le sue ombre e le sue luci, chiudono la trattazione riportandola, con voluta circolarità, agli inviti interpretativi offerti dal saggio introduttivo che, dopo aver additato orizzonti tematici di carattere generale, dedica l'ultimo paragrafo proprio all'esperienza italiana. Non era e non è obiettivo di questo volume sviluppare in modo esauriente il tema della faglia Nord-Sud. Anche in una analisi circoscritta a poco più di un ventennio, il rapporto tra realtà al loro interno frastagliate e dagli incerti e variabili confini, per di più in continuo movimento e in eterna fase di rielaborazione, avrebbe richiesto, se affrontato in una prospettiva, a un tempo, diacronica e sincronica, l'intreccio di una vertiginosa moltitudine di competenze, la contaminazione armonica di piani di analisi vari e remoti, uno spazio di dibattito (e editoriale) sterminato. Diverso, e più realistico, l'intento: proporre una ricostruzione del passato per meglio leggere il presente, nell'auspicio del recupero di piena centralità, nel dibattito pubblico interno e nelle sedi internazionali, di uno snodo cruciale per gli equilibri globali.





## *Dal Terzo mondo al Global South: le trasformazioni dei lunghi anni Ottanta*

di Massimo De Giuseppe\*

Alla fine del 2001, a pochi mesi dal tragico attentato alle Torri gemelle da parte dei terroristi di al Q'aida, mentre gli Stati Uniti portavano avanti una vasta operazione militare in Afghanistan, finalizzata a rovesciare il regime dei Talebani, un *think tank* ribattezzatosi Brandt 21 Forum, pubblicava un dossier intitolato *The Brandt Equation. 21st Century Blueprint for the New Global Economy*<sup>1</sup>. Il Brandt 21 Forum era un'emanazione del Center for Global Negotiations, un'istituzione impegnata nella promozione della cultura del multilateralismo e della cooperazione internazionale, e quel dossier era curato dal suo direttore, James Bernard Quilligan, uno dei principali esperti di politiche di cooperazione allo sviluppo, già consulente di numerose agenzie governative e di organismi delle Nazioni Unite, nonché collaboratore di diversi leader, perlopiù socialisti o socialdemocratici: dal canadese Pierre Trudeau al francese François Mitterrand, dallo svedese Olof Palme al tanzaniano Julius Nyerere, senza dimenticare naturalmente il tedesco Willy Brandt, al cui fianco aveva lavorato per quasi quattro anni nella nota Commission on International Development Issues (Icidi), meglio nota come North/South Commission o Commissione Brandt.

In apertura del dossier del 2001 veniva riportata una citazione, una sorta di dichiarazione d'intenti, del direttore della Icidi e già cancelliere socialdemocratico della Repubblica Federale Tedesca dal 1969 al 1974, nonché presidente dell'Internazionale socialista dal 1979 al 1992 e tra i padri nobili della Ostpolitik<sup>2</sup>, in cui si affermava:

\* Università Iulm.

1. J.B. Quilligan (ed.), *The Brandt Equation. 21st Century Blueprint for the New Global Economy*, Brandt21Forum, Philadelphia 2001. <https://brandt21forum.info/BrandtEquation-19Sept04.pdf>.

2. G. Bernardini, *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*, il Mulino, Bologna 2014.

All'inizio di un nuovo decennio, a soli vent'anni dal nuovo millennio, dobbiamo provare ad elevarci al di sopra dei litigi (o delle mere negoziazioni) quotidiani per cogliere i minacciosi problemi che si profilano in un orizzonte di lungo termine. Oggi vediamo infatti un mondo in cui la povertà e la fame prevalgono ancora in molte vaste regioni; in cui si sperperano le risorse naturali senza tener conto del loro rinnovamento; in cui vengono prodotti e venduti più armamenti che mai e dove si è accumulata una capacità distruttiva tale da far esplodere più volte il nostro pianeta<sup>3</sup>.

Leggere nel 2024, in un clima segnato da un prepotente ritorno degli investimenti nel comparto militare, sullo sfondo di una serie di conflitti, a partire da quello russo-ucraino, e, viceversa, marcato da una generale contrazione delle risorse destinate alla cooperazione internazionale, quelle considerazioni pubblicate nel 1980 da Brandt nell'introduzione del Rapporto Nord-Sud, risultano piuttosto impressionanti. D'altronde in quell'articolato documento riverberava in pieno il percorso svolto nei due decenni dello sviluppo delle Nazioni Unite, gli anni Sessanta e Settanta, metabolizzato in termini nuovi nella stagione della grande distensione bipolare. Al contempo il Rapporto Brandt rivelava lo spirito costituente e propositivo che aveva animato i lavori della Commissione che per tre anni si era impegnata in una serie di analisi e proposte volte a sensibilizzare governi e opinione pubblica e a ridefinire le logiche della cooperazione, sullo sfondo di un multilateralismo allora in rapido divenire.

Di quella commissione, profondamente interdisciplinare e bipartisan, facevano parte diversi esponenti dell'emisfero Nord e Sud. Del primo, oltre a Brandt nel ruolo di Chair, vi erano due ex premier, il socialdemocratico svedese Olof Palme (1969-1976) e il conservatore (ma anti-Tatcheriano) britannico Edward Heath (1970-1974), oltre al socialista francese Edgar Pisani, già ministro dell'Agricoltura con Debré e Pompidou (e dal 1981 al 1984 commissario per le politiche di sviluppo della Comunità economica europea); ancora l'ex segretario al Commercio di Nixon, il repubblicano Peter G. Peterson, la giornalista statunitense del comitato di redazione del «Washington Post», Katherine Graham, il sindacalista canadese Joe Morris e il diplomatico giapponese, esperto di temi ambientali, Haruki Mori. Tra i rappresentanti dell'emisfero Sud, o dei Paesi in via di sviluppo come si indicava nei documenti Onu, vi erano invece tre latinoamericani – l'ex presidente cileno (1964-1970), il democristiano *desarrollista* Eduardo Frey Montalva, l'economista colombiano Rodrigo Botero Montoya, già

3. *North-South, a programme for survival: Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Mit Press, Cambridge 1980, p. 13.

ministro delle Finanze e fondatore di Fedesarrollo, e il segretario generale del Commonwealth, Shridath Ramphal, della Guyana. Insieme a loro tre asiatici – l'indiano Lakshmi Kant Jha, già governatore della banca centrale, la malesiana Khatijah Ahmad e il vicepresidente indonesiano Adam Malik – due rappresentanti del mondo arabo – l'economista e ministro del Kuwait, Abdlatif Y. Al-Hamad e il diplomatico algerino, figura chiave dei G77, Layachi Yaker – oltre a due politici esperti di *aid strategies* dell'Africa subsahariana: Antoine Kipsa Dakouré dell'alto Volta (Burkina Faso), già presidente del consiglio di governo del Programma di sviluppo delle Nazioni unite (Undp), e il ministro delle Finanze tanzaniano Amir H. Jamal, storico collaboratore del padre della *ujamaa* (fratellanza in swahili) Julius Nyerere. Ex officio facevano parte della commissione in qualità di esperti di cooperazione allo sviluppo anche il laburista olandese Jan Pronk, il diplomatico svedese Goran Ohlin e il consigliere del segretario generale della Conferenza Onu per il commercio e lo sviluppo (Unctad), lo jugoslavo Dragoslav Avramović.

Un gruppo eterogeneo, dunque, capace però di mettersi in gioco intorno ad alcuni snodi cruciali per il futuro del pianeta, al crepuscolo di quello che le Nazioni Unite avevano definito «il secondo decennio dello sviluppo». Il Rapporto della North-South Commission disegnò anche una linea, a tratteggiare negli immaginari una sorta di confine emisferico simbolico che delineava una suddivisione ideale tra paesi sviluppati e potenzialmente in via di sviluppo, o meglio tra quelli che sarebbero stati definiti *More economically developed countries* (MEDCs) e *Less economically developed countries* (LEDCs). Una suddivisione in realtà molto composita, elastica e articolata, che assemblava a Sud paesi ricchi di materie prime e paesi poverissimi, *open economies* e sistemi ad alta statalizzazione, separando il blocco dei G7 (nato come G6 nel castello francese di Rambouillet nel 1974) da quello dei G77. Una linea però che, mentre manteneva a Nord il blocco sovietico, tagliava anche i componenti del Movimento dei Non Allineati, manifestando qualche incertezza rispetto alle logiche del bipolarismo e delle dinamiche postcoloniali. Proprio sulla traccia di quel simbolico confine divisorio che la commissione si proponeva di assottigliare fino a una sua futura eliminazione veniva quindi riletta pubblicamente la divisione tra due articolati ma pur sempre ancor nettamente separati *Wealthy North* e *Poor South*<sup>4</sup>.

Ventuno anni dopo la pubblicazione del Rapporto della Commissione Nord-Sud, nel 2001, il documento della *Brandt Equation*, cercava dunque

4. M. De Giuseppe, *I confini del Sud del mondo*, in M. Ceruti, G. Formigoni (a cura di), *(S)confinamenti, Esperienze e rappresentazioni della globalizzazione*, il Mulino, Bologna 2020.

di rilanciare lo spirito di quei lavori all'alba, turbolenta, del nuovo millennio ma offriva anche un'interessante disamina di quanto avvenuto in quel ventennio di profonde trasformazioni e di uscita dal bipolarismo, concentrandosi in particolare sugli effetti degli anni Ottanta, segnati dalla cosiddetta Nuova guerra fredda, dalla crisi degli euromissili, dall'accelerazione delle politiche di *deregulation* reaganiane e thatcheriane, dalle ambizioni panarabe di Gheddafi, dal conflitto Iran-Iraq, dalla silenziosa internazionalizzazione del conflitto afgano e dalle tragiche guerre civili centroamericane. Anni marcati, soprattutto, da un'autentica rivoluzione nel mondo dei consumi, della tecnologia, dei media e delle telecomunicazioni.

Nel corso del decennio, nonostante una crescente professionalizzazione delle agenzie multilaterali e degli attori della cooperazione internazionale (governativi e della società civile), spesso attraverso la costruzione di inedite reti transnazionali, gli obiettivi della Commissione sarebbero andati incontro a una serie di esperienze contraddittorie. Gli assi portanti del Rapporto Brandt del 1980, ovvero temi quali crescita demografica, contrasto alla fame, ridefinizione della linea di povertà, vennero infatti messi a dura prova, nella stagione delle grandi liberalizzazioni, dall'incapacità degli Stati di portare la spesa degli investimenti in cooperazione internazionale allo 0,7 per cento del Pil (la media nel 1980 era dello 0,35 per cento, nel 2001 sarebbe scesa allo 0,21 per cento), dalla crescita esponenziale del problema del debito estero (multilaterale e bilaterale), destinato a esplodere definitivamente nel corso degli anni Novanta, senza dimenticare i nuovi fenomeni migratori e le delocalizzazioni selvagge e non controllate. Dietro l'apparente benessere della crescita del terziario avanzato e l'euforia della crisi del blocco orientale e della conseguente fine del bipolarismo, si celava anche la *dark line* della spesa in armamenti (capace da sola di invertire il trend di tagli alla spesa pubblica) che sembrava lasciare sullo sfondo i progressi compiuti sul fronte ambientale, della sostenibilità e delle tutele di genere. *Goals* decisivi che, nonostante le grandi speranze messe in campo dal World Social Forum delle Nazioni Unite di Boutros Boutros-Ghali – tenutosi a Copenaghen nel marzo del 1995 e aperto a un inedito dialogo con migliaia di organizzazioni non governative riunite nell'ex base navale di Dolmen, e prodromico alla definizione dei futuri Obiettivi del millennio –, non avrebbero infatti superato positivamente la volta del millennio, in una fase di crescente disordine globale e rilancio dei micro-nazionalismi etnici e religiosi.

Uno dei punti chiave su cui insisteva il Rapporto Brandt era d'altronde legato alla necessità di consolidare gli aiuti di tipo multilaterale per sganciarli da logiche di interessi bilaterali o di alleanze strategiche. Un altro riguardava l'esigenza di uscire da una logica emergenziale per dare una

dimensione strutturale a un sistema globale di aiuti, attraverso programmi condivisi e prestando attenzione a temi emergenti come quello della tutela delle risorse naturali, della gestione dei flussi migratori e di una sanità inclusiva (si era alle soglie della grande onda di diffusione dell'Hiv-Aids, in particolare in Africa Subsahariana). Si chiedeva anche un consolidamento del sistema Onu e un investimento serio in programmi culturali e pedagogici di sensibilizzazione della cittadinanza globale contro lo spreco, proposte in netto contrasto con i nuovi trend iper-commerciali del liberismo edonistico dell'era reaganiana. Il concetto stesso di sviluppo veniva rimesso in discussione, abbandonano definitivamente le vecchie teorie di Rostow degli anni Cinquanta ma smarcandosi in parte anche dalle tesi *desarrolliste* classiche della Cepal di Raul Prebisch o dal neo-keynesismo di Galbraith degli anni Sessanta-Settanta, senza però fare troppe concessioni alle posizioni neo-marxiste e postcoloniali di Samir Amin. Si chiedeva semmai una revisione radicale del ruolo e del funzionamento dei due principali istituti nati a Bretton Woods nel 1944, la Banca Mondiale e il Fondo monetario internazionale, puntando sui prestiti con bassi tassi di interesse per contrastare l'effetto di deterioramento dei termini dello scambio innescatosi nei secondi anni Settanta<sup>5</sup>.

Tutte posizioni che nel decennio degli Ottanta, del benessere apparente e della definitiva crisi del fordismo tradizionale, si sarebbero scontrate con le priorità dei principali paesi del Nord (e in parte di una componente sempre più dinamica di attori del Sud, dalla Cina di Deng ai paesi del Golfo), andando in controtendenza rispetto all'agenda del G7. Gli anni Ottanta registrarono infatti una singolare dicotomia, con il riconoscimento definitivo del concetto di Global South, un inedito dinamismo delle agenzie Onu, una rapida professionalizzazione del sistema delle Ong, una modernizzazione delle politiche di cooperazione governative e multilaterali, a fronte però del consolidarsi di nuovi modelli economici liberisti e una corsa alla finanziarizzazione dell'economia globale. Tendenze che, nel medio periodo, avrebbero in buona parte frenato non solo le grandi ambizioni della cooperazione guidata a livello multilaterale ma anche ma che avrebbero contribuito a marginalizzare perfino le proposte di promozione del dialogo interculturale avanzate da pensatori come Raimon Panikkar o Vandana Shiva.

In fondo, già il vertice di Cancun del 1981, convocato proprio su richiesta della North South Commission avrebbe evidenziato il rischio di un rapido ridimensionamento delle grandi speranze che avevano nutrito Brandt e i suoi collaboratori.

5. E. Landoni, *Per non perdere l'umanità. Una ricostruzione storica della questione Nord-Sud*, Mimesis, Milano 2020.

## Ascesa e declino dell'idea di Terzo mondo e i dilemmi della mondializzazione

Parlare oggi del Terzo mondo significa dare subito l'idea di assistenza ai paesi in via di sviluppo. L'assistenza ai paesi in via di sviluppo non è popolare. La storia delle miniere d'oro e altre ancora non sono state dimenticate. Tuttavia, chi associa al pensiero di Terzo mondo un concetto distorto dell'assistenza ai paesi in via di sviluppo ha torto... ognuno di questi paesi dispone di un voto alle Nazioni Unite, e il suo voto ha lo stesso valore di quello degli Stati Uniti o dell'Unione sovietica... I crescenti contrasti tra popoli sviluppati e non sviluppati impediscono che si giunga alla formazione di un fronte dei molti piccoli contro i pochi grandi. Ciò nonostante è innegabile che i paesi che non sono grandi potenze rilevano in misura crescente di avere interessi comuni e li mettono in evidenza, oggi molto indipendentemente l'uno dall'altro<sup>6</sup>.

Così scriveva Willy Brandt in un volumetto, *Politica di pace in Europa*, uscito in pieno 1968 e subito tradotto e pubblicato in Italia con prefazione del leader socialista Pietro Nenni. Il testo dell'allora cancelliere tedesco, alla testa di un governo di grande coalizione tra socialdemocratici e liberali, era stato pensato in realtà due anni prima, quando Brandt occupava l'incarico di ministro degli Esteri e tratteggiava una serie di strategie internazionali innovative per la Repubblica Federale tedesca, tanto all'interno della Comunità Economica Europea (Cee), quanto in relazione al blocco orientale, per aprirsi, infine, ad un orizzonte percepito come sempre più globale. Oltre ad augurarsi che i paesi Cee comprendessero le grandi trasformazioni in corso avvenivano ormai a livello planetario, Brandt (appena definito dal «Time» uomo dell'anno) invitava i tedeschi a costruirsi una vera cultura della mondializzazione e del multilateralismo, dedicando grande attenzione ai rapporti nascenti con i paesi dell'Africa e dell'Asia postcoloniali, ma anche dell'America latina. In tutto ciò la cooperazione tecnica e culturale allo sviluppo veniva indicata come una priorità, nel pieno rispetto del principio di non ingerenza negli affari interni di altri paesi e della reciprocità e uguaglianza dei diritti nelle forme di relazioni bilaterali. Il politico tedesco ribadiva in quelle pagine un principio ritenuto fondamentale («noi non dobbiamo esportare modelli politici»), in controtendenza con le linee guida dei governi democratici negli Stati Uniti impantanatisi in Vietnam, ribadendo che non si trattava di una scelta opportunistica, bensì di principio di rispetto per le culture «altre». L'idea era dunque quella di propugnare una politica di assistenza ai paesi in via di sviluppo basata sul-

6. W. Brandt, *Politica di pace in Europa*, tr. it., Sugar editore (collana Argomenti), Milano 1968 (ed. or. Frankfurt 1968), p. 228.

la cooperazione tecnica ma dotata di un forte senso di reciprocità, rivendicando un approccio più ecosistemico, tanto da affermare che «l'assistenza è solamente un punto fra i tanti e neppure il più essenziale»<sup>7</sup>.

Temi ripresi anche da Nenni nella prefazione, in cui si sottolinea l'importanza delle relazioni culturali come fondamento del nuovo sistema internazionale, prezioso anche come contributo originale alla distensione internazionale allora in corso. Trovare un dialogo con gli interlocutori di quello che allora si definiva Terzo mondo appariva un tassello essenziale della grande distensione bipolare. Ma mentre il mondo era scosso dai fermenti del 1968 globale, da Parigi a Berlino, da Milano a Praga, da Città del Messico a Lagos, da New Delhi a Tokio, nel pieno del conflitto vietnamita e del processo di istituzionalizzazione dell'icona rivoluzionaria del «Che» (ucciso nell'ottobre dell'anno precedente sulla sierra boliviana), il concetto di Terzo mondo, ormai alle soglie della maggiore età, andava allora sempre più diversificandosi, tra un'interpretazione militante della Tricontinental cubana e una di matrice più tecnica in voga all'interno delle agenzie delle Nazioni Unite<sup>8</sup>.

L'idea di terzo mondo era stata infatti avanzata, in un suo primo abbozzo originale, in un'altra stagione della guerra fredda, il 14 agosto del 1952, in piena guerra di Corea e corsa atomica, in un articolo scritto dal demografo francese Alfred Sauvy sulle pagine de «L'Observateur». Nella sua attualizzazione dell'idea del Terzo stato della rivoluzione francese, in cui ai due colossi dell'*ancien régime* (nobiltà e clero) si sostituivano le superpotenze della guerra fredda (Usa e Urss) e alla nascente borghesia, in senso ampio di ceti e ancora lontano dall'interpretazione di classe marxista, che insieme al contado formava il Terzo Stato, subentravano i paesi nati dalle diverse ondate di decolonizzazione, potenzialmente sganciati dai due blocchi (il Terzo mondo), il demografo francese insisteva su una serie di concetti: un pianeta in rapida e violenta trasformazione politica, geografica e demografica, la necessità di potenziare le forme del multilateralismo e di adattare il sistema Onu alle reali esigenze della decolonizzazione e del postcolonialismo e l'esigenza di uscire dalla logica stringente del bipolarismo. A tal riguardo Sauvy era stato chiaro fin dall'incipit: «Noi siamo felici di parlare della presenza di due mondi, della loro possibile guerra, della loro coesistenza, ecc., dimenticando troppo spesso che esiste un terzo, il più importante e, in breve, il primo in ordine cronologico. Sono tutti quelli che uno chiama, in stile Nazioni Unite, i paesi sottosviluppati»<sup>9</sup>.

7. *Ibidem*, p. 234.

8. B. Gosovic, *Unctad: conflict and compromise. The third worlds quest for an equitable world economic order through the United Nations*, Sijthoff, Leiden 1972.

9. A. Sauvy, *Trois monde un planete*, in «L'Observateur», 14 agosto 1952, n. 118, p. 14.

Da subito quindi emergeva la contraddizione di fondo e mai del tutto risolta, nonostante le successive precisazioni e critiche (in particolare da parte di studiosi del post-colonialismo come il marxista Vijay Prashad), che avrebbe accompagnato le diverse letture e interpretazioni di questa categoria<sup>10</sup>: il rapporto tra decolonizzazione, neutralismo, potenziale non allineamento e la dicotomia sviluppo/sottosviluppo, rivoluzione/contro-rivoluzione. Eppure, quell'intuizione, nata nel contesto vivace e profondamente interdisciplinare della sinistra culturale post-resistenziale francese, in buona parte arruolata in progetti promossi dall'Unesco<sup>11</sup>, dava prova di una connaturata elasticità, anche geografica, come avrebbe riconosciuto lo stesso Sauvy, nelle sue successive rielaborazioni e in quella che divenne una sorta di sintesi finale del suo pensiero<sup>12</sup>. In particolare, il demografo francese sottolineava nella sua formulazione originale di Terzo mondo un punto solo recentemente riscoperto dalla storiografia<sup>13</sup>, a lungo concentrata soprattutto sulla origine europea della guerra fredda, laddove affermava: «Senza questo terzo o questo primo mondo, la coesistenza degli altri due non costituirebbe un grosso problema... Ciò che conta per ciascuno dei due mondi è conquistare il terzo o almeno averlo dalla sua parte. E da lì provengono tutti i disturbi della convivenza».

Aggiungeva inoltre a questa visione una percezione terzaforzista francese politicamente delicata in quella fase di scontri crescenti in Indocina e sullo sfondo dell'esplosione dell'Algeria e di altre potenziali aree di crisi dell'Africa francese. Una prospettiva che riletta a distanza non appare poi troppo lontana da quella che l'economista argentino Raúl Prébisch andava praticando in quegli stessi mesi alla guida della Commissione economica per l'America latina delle Nazioni unite (Cepal/Eclac) intorno alla teoria della dipendenza. Un percorso che si muoveva alla ricerca di una neces-

10. V. Prashad, *Storia del Terzo mondo*, tr. it., Rubbettino, Soveria Mannelli 2008. La versione originale del libro aveva un titolo più eloquente: *The Darker Nations: A People's History of the Third World*, The New Press, London-New York 2007. M. De Giuseppe, *Il «terzo mondo» in Italia. Trasformazioni di un concetto tra opinione pubblica, azione politica e mobilitazione civile (1955-1980)*, in «Ricerche di storia politica», 3/2010, pp. 29-52; M.W. Solarz, *Third World: the 60th anniversary of a concept that changed history*, in «Third World Quarterly», 33, 9/2012, pp. 1561-1573; M. Nouschi, *L'émergence du tiers-monde*, in P. Boniface (dir.), *Atlas des relations internationales*, Hatier, Paris 2003, pp. 24-36; B.R. Tomlinson, *What was the Third World?*, in «Journal of Contemporary History», 38, 2/2003, pp. 307-321.

11. C. Kalter, *The Discovery of Third World. Decolonization and the rise of the new left in France*, Cambridge University Press, Cambridge 2016.

12. A. Sauvy, *La Terre et les hommes: le monde ou il va, le monde d'ou il vient*, Economica, Paris 1990.

13. M. Burleigh, *La genesi del mondo contemporaneo. Il crollo degli imperi coloniali. 1945-1965*, tr. it., Feltrinelli, Milano 2014.