



**HAL**  
open science

# Reti di esperti e attori politici nelle missioni della Banca Mondiale: I programmi in Colombia e i loro effetti globali sull'assistenza allo sviluppo (1940-1966)

Elisa Grandi

## ► To cite this version:

Elisa Grandi. Reti di esperti e attori politici nelle missioni della Banca Mondiale: I programmi in Colombia e i loro effetti globali sull'assistenza allo sviluppo (1940-1966). History. Université Sorbonne Paris Cité; Università degli studi (Bologne, Italie), 2017. Italian. NNT : 2017USPCC103 . tel-02130761

**HAL Id: tel-02130761**

**<https://theses.hal.science/tel-02130761>**

Submitted on 16 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de doctorat de  
L'Université de Bologne et de  
L'Université Sorbonne Paris Cité  
Préparée à l'Université Paris Diderot

**Ecole doctorale Economies, Espaces, Sociétés, Civilisations : Pensée politique,  
critique et pratiques sociales - 382**

*CESSMA (UMR 245)*

## Reti di esperti e attori politici nelle missioni della Banca Mondiale

*I programmi in Colombia e i loro effetti globali sull'assistenza allo  
sviluppo (1940-1966)*

Par Elisa Grandi

Thèse de doctorat d'Histoire

Dirigée par M. Zacarias Moutoukias et M. Stefano Magagnoli

Présentée et soutenue publiquement à Paris le 05/05/2017

Président du jury	LEMERCIER, Claire ; Directrice de recherche au CNRS et SC Po Paris
Rapporteurs	FEIERTAG, Olivier ; Professeur des Universités à l'Université de Rouen FLORES ZENDEJAS, Juan ; Associate professor à l'Université de Genève
Examineurs	DEL PERO, Mario ; Professeur à SC Po Paris SALVATI Maria ; Professeure à l'Université de Bologne
Directeur de thèse	MOUTOUKIAS, Zacarias ; Professeur des Universités à l'Université de Paris - Diderot
Co-directeur de thèse	MAGAGNOLI, Stefano ; Professeur des Universités à l'Université de Parme et membre de l'école Doctorale de l'Université de Bologne





***Titre : Réseaux d'experts et d'acteurs politiques dans les missions de la Banque Mondiale : les programmes en Colombie et leurs effets globaux sur l'aide au développement (1940-1966)***

***Résumé :***

Créée en 1944, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le développement entre en activité en 1947. Parmi les premières activités auxquelles elle se consacre au cours des années quarante, les missions et prêts de la Banque Mondiale en Colombie représentent un moment clef dans l'évolution de cette institution vers la forme d'organisation, l'articulation des procédures et la définition des objectifs qui la caractérisent encore aujourd'hui. Notre recherche porte sur ce processus, en se concentrant en particulier sur la mission organisée en 1949 et sur les conséquences de cette celle-ci sur l'évolution de la Banque, ainsi que sur la politique économique colombienne. Nous avons étudié l'ensemble des pratiques liées à l'évolution des politiques de la Banque mondiale dans les premières années d'activité, en soulignant en particulier le caractère émergent de cette organisation. Dans cette évolution, les missions représenteraient un moment d'interaction entre experts internationaux et experts locaux, fondamental pour comprendre l'évolution de l'action de la Banque mondiale. À partir de cette hypothèse, le défi principal de la recherche a été celui d'élaborer une méthode d'analyse permettant de saisir les stratégies et les pratiques mises en place au cours des missions de la Banque Mondiale et de les mettre en relation avec les résultats de ces missions. Pour saisir ces stratégies nous avons analysé les liens mises en place entre les acteurs, locaux et transnationaux, au cours des missions et en observer l'évolution dans le temps. La reconstruction de ces liens nous a permis de mieux comprendre l'émergence de certaines institutions à la base de la demande et de la gestion des prêts, ainsi que des critères d'évaluation et d'intervention des experts internationaux dans les pays en développement. Nous essayons donc d'étudier un phénomène transnational par une approche micro historique.

***Mots clefs :***

Banque mondiale ; Analyse des réseaux sociaux, Histoire de la Colombie, Guerre Froide programmes de développement, histoire des organisations internationales, histoire globale, experts internationaux, élites.

***Title: Networks among advisers and political actors in World Bank's missions: The programs in Colombia and their global consequences on the foreign advising to development (1940-1966).***

***Abstract:***

The International Bank for Reconstruction and Development was founded in 1944 and began its operations in 1947. Among the first activities the Bank carried out in the 1940s, the missions and loans in Colombia represented a key moment in the evolution of this institution towards the form of organization, the articulation of procedures and the definition of the objectives that characterize the Bank still today. Our research focuses on this process, focusing in particular on the General Survey mission organized in 1949 and its implications for the evolution of the Bank, as well as Colombian economic policy. Through this mission, we examined the practices related to the evolution of the World Bank's policies during the first years of activity, highlighting the emergent nature of this organization. These missions, analyzed as a moment of interaction between international experts and local experts, are fundamental to understanding the evolution of the World Bank's work. Based on this assumption, one of the main challenge of the research was to develop a method of analysis to capture the strategies and practices developed during the World Bank missions and to relate them to the results of these missions. In order to understand these strategies, we analyzed the links established among the actors, local and international, and observed their evolution over time. Crafting and studying these links allowed us to better understand the emergence of certain institutions related to the demand and management of the loans, as well as the criteria the Bank established for the evaluation and intervention of international experts in developing countries. This implied the study of a transnational phenomenon by a micro-historical approach.

***Keywords:***

World Bank; Social networks analysis, Colombian history, Cold War, development programs, history of international organizations, Global history, international advising, élites.



*A mio padre, in memoria.*

## Ringraziamenti

Nel corso di questa ricerca ho potuto contare sull'aiuto di molte persone, cui va la mia sincera gratitudine per avermi aiutato a realizzare questo lavoro.

Ringrazio innanzitutto il mio direttore Zacarias Moutoukias. Da una chiacchierata con lui a Bologna ho cominciato ad orientarmi verso questa ricerca. Il suo paziente sostegno, aiuto e incitamento mi hanno permesso di portarla a termine. La Professoressa Mariuccia Salvati accompagna i miei studi dalla laurea magistrale. La ringrazio per i gli scambi fruttuosi e l'appoggio costante che mi ha accordato in tutto questo tempo. Ringrazio il Professor Stefano Magagnoli per aver assunto la cotutela della mia tesi negli ultimi anni. La sua disponibilità e i suoi consigli sono stati fondamentali nelle fasi finali della ricerca.

Michele Alacevich mi ha guidato alla storia della Banca mondiale. Il suo aiuto e la sua generosa disponibilità a discutere le avventure di Lauchlin Currie e Albert Hirschman in Colombia sono stati impagabili e fondamentali per formulare le mie ipotesi di ricerca.

Devo moltissimo all'Equipex Données Financières Historiques della Paris School of Economics. Ringrazio Pierre Cyrille Hautcoeur e Angelo Riva per avermi dato l'opportunità di integrare una splendida équipe, in cui non ho solo l'opportunità di arricchire e stimolare la mia formazione e il mio percorso di ricerca, ma ho soprattutto stretto legami importanti. Ringrazio Raphael Hekimian, Emmanuel Prunaux e Boussaad Tekfa, Stefano Ungaro, Jérémy Ducros con cui ho lavorato in questi anni e tutti gli altri colleghi con cui ho condiviso un pezzo dell'avventura. Un ringraziamento particolare a Jinzhao Chen, per avermi guidato negli Archivi del Ministero dell'Economia e della Finanza francese a Savigny-Le-Temple, quattro anni fa e ai miei colleghi di oggi: Flavia Canestrini, Francesca Aceto, Francesca Sanna, Ibnou Soumare, Charlotte François, Laetitia Glasser, Fanny Bilonda: non è facile lavorare con una thésarde à la dernière ligne droite!

Il laboratorio SEDET divenuto poi CESSMA dell'Università di Paris Diderot mi ha aiutato ad integrare i centri di ricerca francese e mi ha dato importantissimi spunti di riflessione per condurre la mia ricerca. Ringrazio molto Laurent Faret, Aurélia Michel e Isabelle Nicaise per il loro supporto e aiuto. L'ED 382 Economies, Espaces, Sociétés, Civilisations: Pensée politique, critique et pratiques sociales di Paris Diderot e la Scuola di dottorato in Storia d'Europa mi hanno fornito un aiuto impagabile nel corso della mia ricerca. La professionalità e l'aiuto delle Dottoresse Natasha Zandronis, Samira Ben Amar e Daniera Masini sono state fondamentali per destreggiarmi con la cotutela.

Due soggiorni negli Stati Uniti hanno arricchito e reso possibile questa ricerca. Ringrazio sentitamente il Dipartimento di Storia dell'Università di Duke, la Sanford School of Public Policy dell'Università di Duke e la New School of Social Research di New York per avermi permesso di integrare i loro centri e i Professori Phyllis Pomerantz, Fernando Fernholz e John French per avermi guidato e aiutato durante il periodo di Visiting.

Il personale degli archivi della Banca mondiale, delle biblioteche dell'Università di Duke e di Princeton e della Biblioteca Louis Angel Arango hanno facilitato enormemente la mia ricerca. A loro va il mio profondo ringraziamento.

I membri dell'Instituto de Desarrollo Económico y Social di Buenos Aires mi hanno fornito spunti di discussione e riflessione importantissimi. Ringrazio in particolare Mariano Plotkin, Eduardo Zimmerman e Jimena Caravaca.

Questa tesi completa uno studio iniziato durante la Laurea magistrale all'Università di Bologna, durante il quale ho potuto usufruire di un periodo di scambio con l'Università di Paris Diderot. Senza quello scambio, non avrei potuto formulare il mio progetto di ricerca. Ringrazio la Professoressa Francesca Sofia, il Professor Mathieu Arnoux e la Professoressa Manuela Martini, per aver reso possibile questo percorso e aver continuato ad aiutarmi e consigliarmi durante il dottorato.

Tanti professori, colleghi e amici hanno arricchito e accompagnato la mia ricerca. In particolare vorrei ringraziare Samuel Amaral, Elaine Frantz, Maurizio Gribaudi, Ferruccio Ricciardi, Corinna Unger, Elaine Frantz, Emilien Ruiz, Simone Selva, Juan Carlos Villamizar, Daniel Iglesias, Pilar Gonzalez, Julieta Lenarduzzi, Giovanni Venegoni, Grazia Sciacchitano, Roberto Ventresca, Valentina Kalk.

Natalia, Francisco, Leandro, Claudia, Philip e Misty hanno reso speciale il periodo passato a Durham.

Infine, ci tengo a ringraziare in modo particolare quattro amici che mi hanno incoraggiato e sopportato durante l'ultimo periodo della redazione: Flavia, Francesca, Raphael e Stefano, nonché tutti i miei amici e familiari che da Bologna hanno fatto sentire forte la loro presenza.





## Table des matières

### Table des matières

---

<b><u>Ringraziamenti .....</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b><u>Indice delle Tabelle.....</u></b>	<b><u>13</u></b>
<b><u>Indice delle immagini .....</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b><u>Indice dei grafici .....</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b><u>Indice dei grafi .....</u></b>	<b><u>15</u></b>
<b><u>Introduzione .....</u></b>	<b><u>16</u></b>
<b><u>Prima parte: L’affermazione delle organizzazioni internazionali e importanza del caso colombiano (1940-1948).....</u></b>	<b><u>26</u></b>
<b><u>CAPITOLO 1: Economic advising internazionale, elites statali e Guerra fredda (1945-1960). Dibattiti storiografici e nuovi approcci interpretativi .....</u></b>	<b><u>27</u></b>
1.1: La storiografia sulla Guerra Fredda e sull’intervento statunitense nei primi anni del Secondo dopoguerra.....	31
1.2: Advising economico internazionale ed esperti tecnici tra il 1940 e il 1960. Una rassegna della letteratura storiografica, economica e sociologica .....	41
1.3: Storia globale, microstoria, approccio relazionale.....	51
<b><u>CAPITOLO 2: Le organizzazioni finanziarie internazionali dopo Bretton Woods: emergenza e affermazione della Banca mondiale (1944-1955) .....</u></b>	<b><u>58</u></b>
2.1: La Banca mondiale nei dibattiti di Bretton Woods (1944-1945) .....	60
2.2: I primi prestiti della Banca Mondiale e il rapporto con l’assistenza economica internazionale statunitense (1946-1950).....	66
2.3: Struttura, organizzazione, pratiche nei primi anni della Banca Mondiale (1945-1955) ..	78
<b><u>CAPITOLO 3: Politica ed economia colombiana dagli anni Trenta al golpe di Rojas Pinilla (1930-1953) .....</u></b>	<b><u>91</u></b>
3.1: Gremios ed enti nell’economia colombiana negli anni Trenta e Quaranta (1930-1948) 95	
3.2: Mercato interamericano, riforme e politica del Buon Vicino: i governi colombiani tra gli anni Trenta e Quaranta (1930-1946) .....	105
3.3: Instabilità politica, Bogotazo e Violencia (1942-1953).....	116
<b><u>Seconda Parte: Emergenza dell’azione della Banca mondiale in Colombia: reti e istituzioni nelle prime missioni (1947-1956) .....</u></b>	<b><u>125</u></b>

<b><u>CAPITOLO 4: La Colombia nel sistema interamericano: credito internazionale, crisi del debito estero e prestiti della Export Import Bank (1925-1948).....</u></b>	<b><u>128</u></b>
4.1: La “Prosperidad al debe” e l’accesso delle élites locali al credito internazionale .....	132
4.2: Colombia e Stati Uniti durante la politica del Buon Vicino: dalla moratoria sul debito estero ai primi prestiti della Export Import Bank (1935-1941).....	148
<b><u>CAPITOLO 5: Le prime missioni della Banca Mondiale in Colombia (1947-1954).....</u></b>	<b><u>168</u></b>
5.1: Dalla Nona Conferenza Interamericana alla General Survey Mission. La Banca Mondiale in America Latina e in Colombia (1947-1949).....	172
5.2: La General Survey Mission in Colombia: i primi passi di un’organizzazione emergente (1949-1950).....	183
5.3: Reti sociali e esperti internazionali: un’analisi relazionale della General Survey Mission .....	196
<b><u>CAPITOLO 6. Le conseguenze della “Currie Mission” in Colombia. Reti sociali, pianificazione e politiche economiche (1950-1958) .....</u></b>	<b><u>210</u></b>
6.1: La Banca Mondiale e gli organi di pianificazione economica all’indomani della missione (1950-1954).....	210
6.2: Un’analisi della rete egocentrata di Lauchlin Currie nel Comité de Desarrollo Economico (1950-1951).....	221
6.3: Dal Comité al Consejo Nacional de Planeacion (1952-1954): il ruolo di Albert Hirschman. ....	243
<b><u>Terza Parte : Gli effetti delle missioni della Banca mondiale in Colombia, dal locale al globale (1957-1966) .....</u></b>	<b><u>265</u></b>
<b><u>CAPITOLO 7: La Corporacion Autonoma del Valle del Cauca: elites locali e intermediari internazionali nell’affermazione del TVA model (1953-1959).....</u></b>	<b><u>270</u></b>
7.1: La nascita del “modello TVA” a la collaborazione tra Lilienthal e la Banca mondiale (1951-1953).....	272
7.2: Una TVA in Colombia e la costruzione di una rete transnazionale (1953-1957) .....	278
<b><u>CAPITOLO 8. Banca mondiale, US AID e il finanziamento della riforma agraria in Colombia (1954-1966) .....</u></b>	<b><u>295</u></b>
8.1: Dal «Trade to aid» all’Alleanza per il Progresso: l’affermazione dell’assistenza statunitense e il ruolo degli attori colombiani (1954-1960) .....	298
8.2: La riforma agraria in Colombia tra Banca mondiale e Alleanza per il progresso: (1955-1962) .....	313
8.3: Alleanza per il Progresso, Operacion Colombia, Piano decennale. Modelli di sviluppo internazionale a confronto (1960-1966).....	321
<b><u>CAPITOLO 9. I programmi di sviluppo internazionale tra Stati Uniti, Europa e America Latina (1945-1965) .....</u></b>	<b><u>326</u></b>

9.1: Le prime trattative tra la Banca Mondiale e il governo italiano: (1946-1949).....	328
9.2: Da Paul Rosenstain Rodan a David Lilienthal, la Banca mondiale e la Cassa per il Mezzogiorno (1950-1960).....	337
9.3: Esperti economici e modelli di sviluppo esperti tra Europa, America Latina e Stati Uniti .....	347
<b><u>Conclusioni .....</u></b>	<b><u>350</u></b>
<b><u>Fonti di archivio: .....</u></b>	<b><u>355</u></b>
<b><u>Fonti pubblicate: .....</u></b>	<b><u>359</u></b>
<b><u>Bibliografia: .....</u></b>	<b><u>362</u></b>
<b><u>Annessi documentari.....</u></b>	<b><u>374</u></b>
1. Prestiti elargiti al Governo, Dipartimenti e Comuni in USD (1920-1929) .....	374
2. Banca Mondiale. Office Memorandum, Colombia - Meeting with Colombian Representatives, 21 luglio 1948.....	375
3. Associazione Nazionale degli Industriali di Colombia. Circolare 340, 8 luglio 1948.	375
4. Lettera di Lauchlin Currie a David Lilienthal, 11 Gennaio 1940. ....	379
5. Albert H. Gerberich, Office Memorandum – Conversation with Mr. Albert O. Hirschman of Federal Reserve Board, 10 marzo 1952 .....	380
6. Lettera di Burke Knapp a Albert Hirschman, 7 novembre 1952 .....	381
7. Lettera di David Lilienthal al Presidente della Banca mondiale Eugene Black, 24 luglio 1951.....	383
8. Lettera di Milo Perkins a José Castro Borrero, 9 luglio 1953. ....	384
9. Lettera di Milo Perkins à David Lilienthal, 27 luglio 1953. ....	385
10. Lettera di David Lilienthal a Joh Rockefeller III, 19 agosto 1954.....	386
11. Relazione dell’ambasciata americana a Bogotà al Dipartimento di Stato americano, 2 febbraio 1955. ....	387
12. Lettera di Bernardo Garces Cordoba a David Lilienthal, 16 giugno 1956 .....	390
13. Lettera di Albert Waterston a Bernardo Garces Cordoba, 15 luglio 1957. ....	393
14. D&R Corporation. Memorandum to files. Re: INCORA. 21 giugno 1963 .....	394
15. Lettera di David Lilienthal a Enrico Mattei, 28 marzo 1957. ....	397

## Indice delle Tabelle

Tabella 1. Assistenza estera statunitense nel dopoguerra per programma .....	73
Tabella 2. Missioni della Banca Mondiale nei primi anni di attività (1947-1952).. .....	83
Tabella 3. Debito estero colombiano e riserve internazionali (1923-1945) .....	130
Tabella 4. Indebitamento dei Paesi latinoamericani con banche statunitensi (1920-1929) .....	134
Tabella 5. Prestiti elargiti al Governo, Dipartimenti e Comuni in USD (1920-1929) ..	136
Tabella 6. Distribuzione del debito tra enti pubblici e privati.....	137
Tabella 7. Selezione dei prestiti statunitensi in Colombia e attori che hanno presto parte alle negoziazioni (1920-1929).....	142
Tabella 8. Entrate colombiane provenienti dalle esportazioni di caffè (1917-1936) ....	149
Tabella 9. Dichiarazioni di insolvenza del debito con gli Stati Uniti da parte di Paesi latinoamericani. ....	152
Tabella 10. Prestiti versati dalla Export Import in Colombia per l’acquisto di materiale statunitense (1935-1940) .....	162
Tabella 11. Prestiti versati dalla Export Import Bank in Colombia (1941-1948) .....	164
Tabella 12. Progetti proposti all’attenzione del Loan Department della Banca Mondiale .....	185
Tabella 13. Estratto delle relazioni tra gli attori che presero parte alla Genera Survey Mission. ....	199
Tabella 14. Statistiche relative ai grafi 3 e 4. ....	227
Tabella 15. Progressivo inserimento degli attori nella rete egocentrata di Lauchlin Currie (1949-1953). ....	237
Tabella 16. Statistiche relative alle reti egocentrate di Lauchlin Currie e Albert Hirschman.....	252
Tabella 17. Statistiche sulla composizione totale della rete (luglio 1953 – dicembre 1954). .....	262
Tabella 18. Persone in contatto con Lilienthal durante il suo intervento nel Cauca (1953- 1956).....	289
Tabella 19. Prestiti approvati dalla Banca mondiale in Colombia (1950-1952). ....	291
Tabella 20. Valore delle esportazioni effettuate attraverso la PL 480 (1954-1959).....	305
Tabella 21. Finanziamenti da parte di agenzie internazionali e investimenti privati in Colombia negli anni Cinquanta.. .....	308

Tabella 22. Rapporto tra la popolazione impiegata nel settore agricolo e la sua rendita in termini di entrate nazionali.....	314
--	-----

## Indice delle immagini

Figura 1. Organigramma della Banca Mondiale nel 1947.....	79
Figura 2. Organigramma della Banca Mondiale nel 1952.....	85
Figura 3. Estensione della Corporacion del Valle del Cauca colombiana.....	284

## Indice dei grafici

Grafico 1. Distribuzione dei prestiti per area (1945-1955) .....	67
Grafico 2. Evoluzione dei prestiti approvati dalla Banca Mondiale (1945-1955).....	68
Grafico 3. Evoluzione del numero dei progetti approvati, per area (1945-1955) .....	69
Grafico 4. Evoluzione dell'ammontare dei prestiti approvati, per area (1945-1955).....	69
Grafico 5. Evoluzione dell'assistenza economica statunitense nel dopoguerra .....	72
Grafico 6. Distribuzione dei prestiti della Banca Mondiale per anno (1948-1955) .....	86
Grafico 7. Prestiti approvati dalla Banca Mondiale per Paese (1947-1955) .....	87
Grafico 8. Indebitamento colombiano verso banche statunitensi nel corso degli anni Venti. ....	134
Grafico 9. Andamento delle entrate provenienti dalle esportazioni di caffè (1918-1936) .....	149
Grafico 10. Andamento della quantità di caffè esportato (1918-1936).....	150
Grafico 11. Numero di lettere scambiate durante l'azione della Banca Mondiale in Colombia (1949-1956). ....	201
Grafico 12. Numero di attori coinvolti nell'azione della Banca Mondiale in Colombia (1949-1953). ....	204
Grafico 13. Relazioni durante le prime missioni della Banca Mondiale in Colombia (1949-1956) .....	207

## Indice dei grafi

Grafo 1. Rete di relazioni nella gestione dei prestiti delle banche commerciali statunitensi tra il 1920 e il 1929.....	146
Grafo 2. Visualizzazione dei legami tra gli attori durante la General Survey Mission (1949-1950).....	222
Grafo 3. Contatti maggiormente connessi .....	225
Grafo 4. Contatti meno connessi tra gli scambi attivati durante la missione. ....	226
Grafo 5. Rete egocentrata di Lauchlin Currie (1949-1954).....	229
Grafo 6. Rappresentazione del processo di incatenamento relazionale tra Karl Parrish e Lauchlin Currie.....	234
Grafo 7. Rete egocentrata di Lauchlin Currie (1952-1954).....	253
Grafo 8. Rete egocentrata di Albert Hirschman (1952-1954). ....	254
Grafo 9. Rete egocentrata di Lauchlin Currie tra il 1 luglio 1953 e la fine del 1954 (sono stati evidenziati i contatti diretti di Lauchlin Currie) .....	259
Grafo 10. Rete completa, periodo luglio 1953 – dicembre 1954. ....	263

## Introduzione

---

Le prime operazioni in Colombia a partire dal 1949 rappresentarono un momento chiave nell'evoluzione della Banca Mondiale. La nostra tesi ne studia le tappe, osservando in particolare l'articolazione delle procedure e dei suoi interventi, dal momento della sua creazione, attraverso gli Accordi di Bretton Woods nel 1944, fino al 1966. Le missioni della Banca in Colombia contribuirono infatti a definire la Banca come organizzazione rivolta alla messa in atto di programmi di sviluppo economico nelle aree depresse, costituendo il momento di affermazione di procedure che perdurarono nel tempo e si affermarono anche in altri contesti.

Se il caso colombiano è particolarmente interessante per lo studio dell'evoluzione dell'azione della Banca Mondiale, gli interventi di quest'ultima hanno orientato in maniera fondamentale la politica economica colombiana degli anni Cinquanta e Sessanta. È proprio questo secondo aspetto che ha rappresentato la problematica originaria da cui questo lavoro prende le mosse. La nostra ricerca ha in effetti seguito un percorso per certi versi alternativo rispetto alla letteratura prodotta sull'azione della Banca mondiale. Abbiamo in effetti individuato l'importanza delle operazioni in Colombia partendo da una ricerca sul rapporto tra riforme economiche e credito internazionale in Colombia negli anni Sessanta e Settanta, che ha rappresentato il fulcro della nostra tesi di Laurea Specialistica discussa all'Università di Bologna. Concentrandoci in particolare sulla riforma agraria approvata dal governo colombiano nel 1961, avevamo in effetti notato l'importanza del credito internazionale, proveniente da agenzie quali la Banca mondiale e l'Agenzia Statunitense per lo Sviluppo Internazionale (US AID), per il finanziamento della riforma.

Le fonti utilizzate in quella fase per ricostruire il funzionamento degli enti preposti all'applicazione della riforma agraria non lasciavano dubbi sull'interesse delle organizzazioni internazionali verso il Paese. Questo era particolarmente vero per quanto riguarda l'US AID, che operava nell'ambito dell'Alleanza per il Progresso, il massiccio programma di investimenti economici ed interventi politici e diplomatici rivolti all'America Latina messo in atto dagli Stati Uniti negli anni Sessanta. I funzionari dell'agenzia insistevano infatti nel riconoscere al Paese il ruolo di "laboratorio"

privilegiato per testare l'efficacia del programma<sup>1</sup>. La storiografia si è già soffermata su questo aspetto. In particolare Jeffrey Taffet afferma che il Paese era considerato “l'alleato affidabile su cui insistere per dimostrare che l'assistenza americana potesse funzionare”<sup>2</sup>.

Ci siamo interrogati su quali fossero gli elementi individuati da queste agenzie per definire la Colombia come un terreno “affidabile” per testare i programmi di sviluppo internazionale e abbiamo in questo cercato di rintracciare l'origine di questo particolare legame tra le organizzazioni finanziarie internazionali e la Colombia. Seguendo in particolare le relazioni prodotte da queste organizzazioni, i prestiti emessi e alcune interviste ad esponenti politici colombiani recuperate tra le carte dell'archivio di Albert Hirschman conservato dall'Università di Princeton, abbiamo identificato la prima missione della Banca mondiale in Colombia, effettuata nel 1949. In quel momento il fulcro del nostro interesse era ancora il ruolo del credito internazionale nell'economia colombiana, ma questo viaggio a ritroso negli interventi delle organizzazioni internazionali in Colombia ci ha permesso di isolare una nuova ipotesi di ricerca, parallela alla precedente, vale a dire comprendere il ruolo delle missioni in Colombia nella definizione delle pratiche dell'assistenza internazionale allo sviluppo. La ricerca si è quindi sviluppata seguendo due direttrici: da un lato valutare l'impatto dei prestiti della Banca mondiale nella creazione di istituzioni economiche colombiane dedicate alla gestione del credito internazionale e dall'altro comprendere se tali prestiti e le missioni che vi furono associate contribuirono a definire le modalità di azione della Banca mondiale.

La necessità di osservare le missioni della Banca da una doppia prospettiva, ci ha portato ad elaborare una metodologia di analisi particolarmente attenta alla dimensione locale dei programmi di assistenza allo sviluppo e che quindi permettesse di ricostruire le strategie e le pratiche che si affermarono nel corso delle missioni della Banca mondiale in Colombia e di metterle in relazione con i risultati delle stesse missioni. Abbiamo scelto quindi un approccio metodologico e analitico opposto a quello delle ricostruzioni della storia della Banca mondiale che sono state prodotte finora. Queste ricostruzioni partono infatti dai dibattiti in seno alla Banca e sottolineano l'interesse del caso colombiano nell'aver rappresentato il laboratorio di applicazione di determinate teorie e il terreno di

---

<sup>1</sup> Si veda per esempio la relazione preparata dal Comitato per le Relazioni Internazionali del Senato americano nel 1969: United States, Senate, Committee on Foreign Relations, *Survey on the Alliance for Progress: Colombia, a case study for US Aid*, (Washington: Government Printing Office, 1969).

<sup>2</sup> “Pushing reliable allies to demonstrate that aid could work”. Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America* (New York, London: Routledge, 2007), 149.



confronto dei dibattiti tra gli esperti della Banca Mondiale<sup>3</sup>. La Colombia è dunque interessante in quanto luogo di applicazione di dibattiti e elaborazione di politiche sorte in seno alla Banca. La nostra ricerca è partita invece dalle pratiche e dai meccanismi che abbiamo potuto ricostruire attraverso l'analisi delle missioni e ha in seguito rintracciato un legame tra queste pratiche, contingenti al caso colombiano e gli interventi che hanno caratterizzato la successiva azione delle organizzazioni internazionali, non solo in Colombia, ma anche in altre regioni.

Per comprendere i meccanismi che hanno orientato e contribuito a definire l'azione degli esperti internazionali in Colombia ci siamo focalizzati sulle negoziazioni tra gli attori locali e internazionali, studiandone le interazioni e la loro evoluzione nel tempo. Seguendo questo approccio, il credito internazionale è stato studiato come insieme di pratiche e istituzioni che poggiano su un tessuto relazionale. Ricostruendo questi legami abbiamo quindi cercato di comprendere le logiche di decisione e le strategie tra gli attori in gioco, analizzando in questo modo l'emergenza di un insieme di modalità e assetti organizzativi alla base della gestione dei prestiti attivati. Si è trattato quindi di studiare un fenomeno transnazionale attraverso un approccio di tipo microstorico. In questa prospettiva, l'analisi del tessuto relazionale dei programmi di sviluppo si è rivelata uno strumento estremamente utile per comprendere l'evoluzione delle strategie degli attori e dunque l'evoluzione delle politiche di intervento e i cambiamenti istituzionali che si sono prodotti.

L'obiettivo centrale della ricerca quindi è lo studio dei meccanismi di richiesta e accesso al credito internazionale da parte del governo colombiano e la gestione ed attivazione dei prestiti da parte della Banca, attraverso l'analisi delle interazioni tra attori locali e internazionali. Si tratta quindi di una storia dei programmi di sviluppo internazionali nei primi anni del dopoguerra, che si situa tra la storia economica e la sociologia delle organizzazioni, considerando gli interventi di assistenza allo sviluppo economico come una serie di norme, convenzioni e modalità operative che si dispiegano attraverso le pratiche e le strategie degli attori coinvolti. Rispetto alla letteratura economica e politologica, non ci siamo concentrati sull'efficacia dei prestiti allo sviluppo su alcuni casi di intervento, né abbiamo cercato di valutare l'uso dei prestiti allo sviluppo come strumento di intervento delle organizzazioni internazionali, tra le diverse alternative a disposizione. Abbiamo invece optato per una storia economica attenta alla dimensione

---

<sup>3</sup> Torneremo su questo aspetto nel corso del primo capitolo, ma ci riferiamo in particolare ai lavori di Michele Alacevich.

socio-politica dei programmi di sviluppo, per spiegare come si siano create le condizioni favorevoli ad un intervento duraturo della Banca mondiale in un determinato Paese e come queste condizioni, a loro volta, abbiano orientato la successiva evoluzione delle politiche della Banca.

Studiando le interazioni tra esperti locali e internazionali nell'ambito delle prime missioni della Banca mondiale, la ricerca ha messo in luce la presenza dei programmi di assistenza economica internazionale come insieme di attori, pratiche e istituzioni che si sono affermati a livello transnazionale. In seguito al “*transnational turn*” che ha caratterizzato le scienze sociali negli ultimi venti anni, espressioni come “rete transnazionale” o “spazio transnazionale” sono state oggetto di innumerevoli usi e applicazioni da parte della letteratura storica, sociologica e politologica, finendo sostanzialmente per perdere di significato. Attraverso questo studio abbiamo cercato di problematizzare e circoscrivere queste nozioni, trovando nell'analisi delle reti sociali una metodologia che permette di cogliere la molteplicità di ambiti che strutturano le relazioni tra gli attori e la pluralità di interessi e strategie frammentate che hanno orientato le negoziazioni per l'attivazione dei programmi di sviluppo a livello tanto locale quanto transnazionale. In questo senso, il nostro studio non si limita ad evocare una dimensione transnazionale come sorta di formula auto-esplicativa, ma definisce lo spazio transnazionale proprio come insieme di interessi, pratiche e strategie che si collocano su più piani e di cui il tessuto relazionale fornisce importanti elementi di interpretazione. Solo l'analisi di questi molteplici ambiti permette di cogliere la peculiarità dell'affermazione degli esperti economici internazionali legata alla diffusione dei programmi di sviluppo tra Europa, Stati Uniti e America Latina.

Gli obiettivi delineati e l'impostazione metodologica hanno portato alla ricostruzione del tessuto di contatti tra esperti internazionali ed élite locali durante le missioni. Grazie alla vasta corrispondenza tra gli esperti internazionali e locali che abbiamo potuto recuperare negli archivi della Banca mondiale e dei fondi privati di alcuni esperti internazionali, abbiamo costruito una banca dati relazionale sulle missioni della Banca Mondiale in Colombia dal 1947 al 1966, indicando le negoziazioni che le hanno precedute, gli attori che vi hanno preso parte e l'evoluzione delle relazioni e delle alleanze e fazioni che si sono costituite attraverso i vari interventi. Questa banca dati ha organizzato un corpus di circa 1200 lettere in cui compaiono circa 700 individui. In particolare, abbiamo raccolto le lettere scambiate durante le negoziazioni precedenti ad ogni missione e nel corso delle missioni stesse. Ogni lettera è stata trattata come insieme

di relazioni tra gli individui che comparivano nello scambio epistolare, mettendo in luce il tessuto relazionale che si è costituito parallelamente agli interventi della Banca. In questo modo abbiamo potuto ricostruire le dinamiche alla base delle richieste di intervento, dalla prospettiva degli interessi e delle risorse relazionali attivate da ogni attore.

Questa complessa articolazione di strategie e ambiti locali e internazionali, ha richiesto l'analisi di diversi tipi di fonti d'archivio dislocate tra Stati Uniti e Colombia:

- Le fonti raccolte negli archivi delle organizzazioni internazionali (l'Archivio della Banca Mondiale a Washington e la National Archive and Record Administration nel Maryland, per quanto riguarda gli interventi della Export Import Bank e dell'USAID). Queste informazioni sono state completate da alcuni documenti conservati negli archivi del Ministero dell'Economia e della Finanza francese, a Savigny Le Temple (Ile de France)
- I fondi personali dei principali advisors intervenuti nelle missioni (le carte di Lauchlin Currie, conservati alla Duke University Library, le carte di Albert Hirshman, Richard Musgrave e David Lilienthal, conservate alla Princeton University Library, le carte di George Kalmanoff, conservate alla Columbia University Library;
- L'archivio dei due principali politici colombiani che hanno promosso l'intervento delle organizzazioni internazionali in Colombia negli anni Cinquanta e Sessanta: Alberto Lleras Camargo e Carlos Lleras Restrepo, conservato alla Biblioteca Luis Angel Arango di Bogotá.
- Infine, le informazioni relative ai prestiti attuati e ai dati utilizzati per le analisi statistiche provengono pubblicazioni ufficiali delle agenzie analizzate, del governo statunitense e del governo colombiano (i Reports annuali della Banca Mondiale, della Export Import Bank, e della US AID, i dibattiti e le audizioni del Congresso e del Senato americano le Memorie dei ministeri di Hacienda e Obras Publicas del governo colombiano.

L'analisi del materiale raccolto ha fatto emergere l'evoluzione delle negoziazioni alla base delle attivazioni dei prestiti e il processo attraverso il quale la Banca Mondiale delinea le sue modalità di intervento. Questa evoluzione ha dato forma alla struttura della tesi, che si compone di tre parti di tre capitoli ciascuna. La prima parte mira a delimitare

l'ambito storiografico e metodologico in cui si muove la ricerca e a delineare il contesto di intervento internazionale e locale in cui si produssero i primi interventi della Banca mondiale in Colombia. In questo senso, il primo capitolo è interamente consacrato a inquadrare la ricerca rispetto ai dibattiti storiografici sulla Guerra fredda e sull'aiuto economico internazionale. Dopo una descrizione dello stato dell'arte della storiografia sulla Guerra fredda, si sottolinea l'importanza di alcuni recenti lavori storiografici che hanno proposto un approccio globale alla storia della Guerra fredda. Si prosegue quindi con una trattazione della letteratura sull'assistenza economica internazionale e sui processi di ricezione di questi aiuti, concentrandosi in particolare sui primi contributi storiografici allo studio delle organizzazioni internazionali, da cui prende le mosse la nostra tesi e sui lavori che hanno analizzato l'affermazione dei tecnici statali come tratto peculiare dello stato moderno e delle politiche di pianificazione economica o di risposta alle crisi economiche.

Il secondo capitolo presenta una trattazione dell'advising internazionale nel secondo dopoguerra, incentrandosi sui primi anni di attività della Banca Mondiale, a partire dalle trattative che hanno portato alla sua creazione, nel 1944. Come anticipato, nell'analizzare l'evolversi delle prime operazioni della Banca, la ricerca si colloca nell'ambito degli studi sull'assistenza tecnica ed economica internazionale, che ha conosciuto in questi ultimi anni una rinnovata attenzione. La tesi intende contribuirvi, concentrandosi sulla struttura organizzativa della Banca come elemento centrale per comprendere l'evoluzione delle politiche adottate. L'attenzione posta alla dimensione organizzativa e alla graduale definizione di pratiche di intervento ci ha portato a descrivere inizialmente il rapporto tra la Banca mondiale e gli altri programmi di sviluppo economico attivati dopo la Seconda guerra mondiale, per poi interessarci più nel dettaglio all'organizzazione della Banca e ai prestiti approvati nei primi dieci anni di attività.

La Guerra fredda come elemento caratterizzante le relazioni internazionali del dopoguerra e l'affermazione delle organizzazioni internazionali non esauriscono gli ambiti da considerare per dimostrare l'importanza delle prime missioni della Banca mondiale in Colombia. È necessario in effetti soffermarsi sul contesto socio-politico colombiano, per mettere in evidenza una configurazione frammentata di interessi locali, che costituisce un elemento importante nel quadro delle negoziazioni con la Banca mondiale. Questa configurazione è descritta nel terzo capitolo, attraverso la trattazione di tre aspetti: l'evoluzione delle relazioni tra Colombia e Stati Uniti e il progressivo inserimento delle élite economiche e politiche colombiane nel sistema interamericano tra

gli anni Quaranta e gli anni Cinquanta; le forme corporative e associative che sono emerse in alcuni settori socio-economici, come quello agricolo o industriale, in virtù della molteplicità di interessi locali e nazionali che rappresentarono e del ruolo giocato nelle negoziazioni con la Banca mondiale; l'instabilità politica e le tensioni sociali che caratterizzarono la decade degli anni Quaranta, che venne "metabolizzata" dal sistema politico colombiano, attraverso una ricomposizione degli assetti istituzionali e partitici che rappresentano un elemento necessario per comprendere l'evoluzione delle negoziazioni con la Banca mondiale, nei primi anni della Guerra fredda e dunque all'avvio della dottrina del "contenimento" statunitense. Questa stabilità politica e istituzionale, in effetti, ebbe un ruolo non trascurabile nel favorire un intervento duraturo della Banca e di altre organizzazioni economiche internazionali nel Paese.

La seconda parte è interamente dedicata allo studio delle missioni degli esperti internazionali nel Paese dal 1948 al 1958. Riprendendo una considerazione propria della microstoria, i tre capitoli che la compongono ricostruiscono i processi attraverso i quali si sviluppa l'intervento della Banca in Colombia. Come ricordato, l'azione della Banca si inserisce nell'ambito delle teorie dello sviluppo economico elaborate in quegli anni, cui contribuirono anche alcuni esperti assunti dalla Banca mondiale, come Albert Hirshman e Rosenstain Rodan, ed è senza dubbio influenzata dal contesto politico ed economico della Guerra Fredda e delle relazioni interamericane. Tuttavia, l'esito delle missioni in un determinato contesto di applicazione e le sue modalità operative si plasmarono attraverso le interazioni tra esperti internazionali e politici ed imprenditori locali. Per questa ragione, dopo aver trattato il contesto politico internazionale e locale, la ricerca si è rivolta allo studio dei meccanismi di mediazione che venivano attivati prima e durante le missioni, per evidenziare la presenza di articolazioni di interessi e coalizioni trasversali, che hanno influenzato profondamente l'evolvere delle operazioni.

Il quarto capitolo descrive il background che precede e fa da sfondo alla prima missione della Banca Mondiale, nel 1949, sottolineando la presenza di condizioni favorevoli all'insediamento di missioni internazionali nella regione. Queste condizioni riguardano tanto il contesto politico e diplomatico delle relazioni tra Colombia e Stati Uniti, in particolare per quanto riguarda la politica del Buon Vicino avviata da Franklin Delano Roosevelt negli anni Trenta, quanto il contesto delle relazioni economiche segnate dalla vendita di buoni colombiani nel mercato finanziario colombiano a partire dagli anni Venti. Lo studio di questi prestiti, da una prospettiva relazionale, permetterà di cogliere

l'emergenza di un primo tessuto relazionale che le élite colombiane hanno sfruttato per entrare in contatto con la Banca mondiale, dal 1948.

Il quinto capitolo si concentra sulla prima missione della Banca Mondiale del 1949, analizzandone i dispositivi organizzativi ed istituzionali e la rete di esperti internazionali e politici locali che andò configurandosi intorno alla missione stessa, attraverso il trattamento della corrispondenza organizzata nel database descritto precedentemente. Si cerca di dimostrare che la cristallizzazione di questo tessuto relazionale è un elemento fondamentale per comprendere l'evoluzione della sua azione nel Paese. Si sottolinea la fluidità delle modalità organizzative e di intervento che caratterizzano i primi anni di attività della Banca, mostrando che non vi era un modello di sviluppo economico applicato univocamente, ma che la politica della Banca cambiava nel corso delle missioni, in base alle strategie messe in atto dagli attori che prendevano parte ai progetti, fossero essi esperti internazionali o politici nazionali e locali.

Il sesto capitolo si propone di offrire un contributo alla storiografia che tratta dell'affermazione degli esperti e dei tecnici economici presentata nel secondo capitolo. L'analisi delle missioni della Banca mondiale oggetto del capitolo quinto aveva messo in luce il percorso di alcuni attori locali, incaricati di gestire le negoziazioni con la Banca. La storiografia, soprattutto latinoamericana, utilizza metodologie di analisi in senso lato prosopografiche, per definire le categorie che meglio definiscono questo gruppo sociale, applicando in particolare il concetto bourdieusiano di campo sociale. In questo modo arriva a descrivere una serie di categorie che definiscono la tipologia di esperto che si afferma in un determinato Paese o momento storico. Viceversa, il nostro studio dimostra che, nel caso analizzato, non vi sia una traiettoria socio-professionale univoca, ma che gli "esperti" colombiani che gestiscono la pianificazione economica si affermano grazie alla capacità di negoziare i prestiti con le agenzie internazionali. Rispetto agli studi classici sulle élites, cui gli studi sugli esperti statali fanno spesso riferimento, la nostra analisi dell'esperto prescinde dal confronto con una tipologia cui il caso trattato aderisce in maniera più o meno completa. Gli esperti e i tecnici che abbiamo identificato nel nostro studio si definiscono piuttosto in base alla capacità di mobilitare le risorse relazionali e sociali di volta in volta più pertinenti per ottenere il prestito o negoziare determinate condizioni con la Banca.

Dopo aver analizzato le prime missioni della Banca mondiale come insieme di relazioni variabili in base alle strategie degli attori e all'insieme di vincoli e risorse di cui disponevano, l'ultima parte della ricerca allarga nuovamente lo spettro d'analisi

all'evoluzione del sistema politico ed economico interamericano e mondiale tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, per trattare le conseguenze di queste missioni sia dal punto di vista della politica economica colombiana, sia da quello dell'evoluzione dei programmi di sviluppo della Banca e di altre organizzazioni internazionali. L'importanza dell'intervento della Banca mondiale in Colombia, evocata nel corso delle due prime parti, trova ulteriore conferma nel momento in cui si analizzano gli importanti cambiamenti nell'ambito delle relazioni interamericane e dei programmi di sviluppo statunitensi tra la fine della Presidenza Eisenhower e l'avvio della Presidenza Kennedy, che culminano con l'avvio di un massiccio piano di assistenza economica alla regione latinoamericana, denominato "Alleanza per il Progresso" e approvato nel 1960. Fin dall'inizio, la Colombia si presenta come laboratorio privilegiato per l'applicazione di questo piano. Gli ultimi tre capitoli mostrano la continuità tra le prime missioni della Banca mondiale e l'applicazione di questo piano e di altri programmi di sviluppo attivati in Europa.

Il capitolo 7 descrive i progetti attivati dalla Banca mondiale in Colombia nella seconda metà degli anni Cinquanta e in particolare quelli legati allo sviluppo economico di una regione colombiana, per la quale venne adottato il modello della Tennessee Valley Authority statunitense, grazie all'assunzione di David Lilienthal (ex dirigente della Authority) come consulente privato, in collaborazione con la Banca Mondiale. L'analisi di questo caso non si colloca solo nell'ambito della continuità con le prime missioni della Banca, descritte nella seconda parte, ma permette di mettere in relazione gli interventi attivati in Colombia con l'affermazione dell'aiuto internazionale a livello globale. Il modello della Tennessee Valley Authority, infatti, conobbe altre applicazioni, nello stesso periodo, in Europa, Asia e America Latina. Il capitolo mostra come le negoziazioni che hanno portato Lilienthal in Colombia e le modalità di applicazioni furono fortemente definite dalla rete di relazioni tra attori locali e internazionali che si era cristallizzata durante le prime missioni della Banca.

L'ottavo capitolo si concentra sull'applicazione della Alleanza per il Progresso in Colombia, in particolare per quanto riguarda il suo ruolo nel finanziamento della riforma agraria approvata dal governo colombiano nel 1961. Nel 1958 saliva alla Presidenza Alberto Lleras Camargo (1958-1962), alla guida di una coalizione di governo tra i due principali partiti, denominata "Fronte Nazionale" e che precedentemente aveva svolto il ruolo di primo Presidente dell'Organizzazione degli Stati Americani (1948-1958). La sua Presidenza rappresentò uno dei momenti di maggior convergenza tra gli interessi

colombiani e statunitensi, riguardo alle politiche interamericane e all'assistenza allo sviluppo. Dopo aver presentato brevemente l'articolazione di questi interessi, il capitolo cerca di dimostrare come l'inserimento di esperti e politici colombiani in una rete di relazioni diplomatiche ed economiche transnazionali, che connetteva esperti della Banca mondiale e di altre agenzie, politici e imprenditori statunitensi, contribuisce a spiegare l'importanza della Colombia nell'applicazione dell'Alleanza per il Progresso e il ruolo che il credito internazionale ebbe nel finanziamento della riforma agraria.

L'ultimo capitolo completa la disamina dell'evoluzione delle politiche della Banca mondiale negli anni Cinquanta e Sessanta seguendo l'evoluzione di quella rete transnazionale di esperti economici di cui avevamo tracciato l'origine nella prima missione della Banca in Colombia, nel 1949. Si tratta di dimostrare come le reti di collaborazione e relazione che si stabiliscono tra gli esperti internazionali operanti in Colombia vengano in seguito mobilitate anche nelle operazioni della Banca Mondiale in altri contesti. In questo senso, il caso italiano è particolarmente significativo: le fonti analizzate mostrano infatti come la collaborazione tra il vice Presidente della Banca Mondiale e David Lilienthal in Colombia abbiano portato ad un intervento dello stesso Lilienthal nei progetti attivati dalla Banca nel Mezzogiorno d'Italia nella seconda metà degli anni Cinquanta, attraverso l'applicazione dello stesso modello di sviluppo proposto in Colombia. La ricerca descrive quindi il fenomeno dei programmi di assistenza allo sviluppo da una prospettiva realmente transnazionale, vale a dire senza limitarsi ad una comparazione tra due o più casi, ma analizzando i diversi casi come momenti diversi nell'affermazione di uno stesso fenomeno, che però si articola attraverso interessi contingenti e peculiari ad ogni contesto.



Prima parte: L'affermazione delle organizzazioni internazionali e importanza del caso colombiano (1940-1948)

---

## **CAPITOLO 1: Economic advising internazionale, elites statali e Guerra fredda (1945-1960). Dibattiti storiografici e nuovi approcci interpretativi**

Il nostro studio si concentra sui programmi di sviluppo economico finanziati dalla Banca Mondiale in Colombia negli anni Cinquanta. Questo oggetto di analisi deve necessariamente essere inquadrato nell'ambito delle relazioni internazionali, economiche e politiche durante i primi anni della Guerra Fredda, ma anche definito rispetto all'emergenza e affermazione delle organizzazioni internazionali create in seguito agli accordi di Bretton Woods. Per quanto collegati, infatti, Guerra Fredda e programmi di sviluppo economico internazionale si dipanano attraverso dinamiche diverse e solo in parte sovrapponibili<sup>4</sup>. In questo capitolo ci concentreremo essenzialmente sulla letteratura relativa alla Guerra Fredda e all'advising economico tra il 1945 e il 1960. Il capitolo successivo tratterà invece l'emergenza delle agenzie finanziarie internazionali come *turning point* fondamentale delle relazioni economiche internazionali del secondo dopoguerra, concentrandosi in particolare sulla fondamentale novità rappresentata dalla creazione della Banca Mondiale e del Fondo Internazionale, nel 1944.

La Guerra Fredda, intesa come contesto internazionale marcato dal conflitto tra Stati Uniti e Unione Sovietica, è oggetto di una sterminata storiografia. Nei dibattiti storiografici che la affrontano, ci interesseremo in particolare a due aspetti. Il primo riguarda l'espressione "Guerra fredda globale", che si è affermata soprattutto in seguito ai contributi di Odd Arne Westad<sup>5</sup>. Con questo concetto Westad non intende solo sottolineare l'importanza delle regioni extra-europee nelle diverse fasi della Guerra Fredda, ma soprattutto analizzare come gli interventi delle due superpotenze nei Paesi cosiddetti "del Terzo Mondo" abbiano contribuito in maniera specifica alla definizione delle politiche e delle ideologie di questi ultimi. Il secondo aspetto punta l'attenzione sulla letteratura che tratta dell'affermazione dell'advising economico internazionale nel Secondo dopoguerra. Ci interesseremo in particolare all'elaborazione dei programmi di

---

<sup>4</sup> Sull'opportunità di mantenere chiari i confini concettuali della Guerra Fredda, rispetto a una molteplicità di dinamiche, quali i piani di sviluppo e modernizzazione, soprattutto nel cosiddetto Terzo Mondo, si veda Federico Romero, «Cold War historiography at the crossroads», *Cold War History* 14, n. 4 (2014): 692. Ritorniamo sulla posizione di Romero nel corso del paragrafo.

<sup>5</sup> Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, New Ed edition (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2005).

sviluppo, concentrando la nostra attenzione sulla progressiva elaborazione ed affermazione di una visione dell'aiuto internazionale basata sull'aiuto economico allo sviluppo. I lavori di Westad offrono importanti considerazioni per entrambi gli aspetti cui rivolgiamo la nostra attenzione. Il nostro interesse risiede soprattutto nel cambiamento di prospettiva proposto nei suoi contributi: dagli interventi di Stati Uniti e Unione Sovietica nel Terzo Mondo, al Terzo Mondo come oggetto di analisi in costruzione e cambiamento attraverso le fasi della Guerra Fredda:

“Quello che iniziò come un libro sugli interventi [statunitensi] divenne sempre di più un libro sui processi di cambiamento nel Terzo Mondo. La prospettiva virò a Sud.”<sup>6</sup>.

Negli intenti dell'autore, il focus sul “Terzo Mondo” implica un'attenzione alla relazione tra i processi politici ed economici propri di queste regioni e l'intervento delle due superpotenze. Westad afferma che la Guerra Fredda ha influito profondamente sull'agenda politica, economica e sociale di questi paesi, soprattutto per quanto riguarda le ideologie legate allo sviluppo di queste aree. Quella che Westad cerca di ricostruire è dunque la storia di come queste ideologie, nate in seno alle due superpotenze, si sono affermate nelle regioni del Terzo Mondo e ne abbiano influenzato lo sviluppo.

Il nostro studio condivide l'interesse dell'autore per una storia della Guerra Fredda che superi i tradizionali confini legati all'intervento delle due superpotenze in Europa<sup>7</sup>, ma intende applicare un approccio realmente globale al fenomeno studiato. Come vedremo non si tratta di stabilire una gerarchia di importanza e rilevanza tra le regioni segnate dalla Guerra Fredda, ma di comprendere le interazioni e reciproche influenze nell'elaborazione delle politiche e delle strategie adottate. In questo senso, rispetto a una storia della Guerra Fredda impostata sul grado di controllo esercitato dagli Stati Uniti sulle regioni prese in esame, che si conclude spesso con un giudizio positivo o negativo sull'effetto che tale controllo ebbe sulle regioni in questione, cerchiamo di proporre una storia che guardi a come determinate politiche vennero elaborate attraverso processi cui contribuirono attori e strategie allo stesso tempo locali e internazionali. Questo non significa ovviamente negare che le relazioni tra gli Stati Uniti e le regioni interessate dal loro intervento fossero fortemente asimmetriche, ma sottolineare piuttosto come tale intervento non possa essere analizzato da una prospettiva unilaterale, sia per quanto

---

<sup>6</sup> «What started out as a book about interventions increasingly became one about Third World processes of change. Its perspective shifted south» *ibid.*, 1.

<sup>7</sup> Distaccandosi in questo senso dal recente contributo di Federico Romero, *Storia della guerra fredda: l'ultimo conflitto per l'Europa* (Torino: Einaudi, 2009).

riguarda lo studio di come queste politiche vennero elaborate e messe in pratica, sia per quanto riguarda gli effetti che ebbero nella regione presa in esame.

La necessità di analizzare come si siano prodotte queste interazioni porta necessariamente ad inquadrare il nostro studio nell'intersezione tra più dibattiti storiografici. Da un lato sarà necessario ripercorrere e rendere conto dei contributi classici sul tema che si concentrano in particolare su una storia delle relazioni internazionali, cercando di misurare e valutare l'intervento degli Stati Uniti, innanzitutto in Europa e, più recentemente, sulle regioni extra-europee. Dall'altro lato valuteremo gli studi che cercano di comprendere come si sono prodotte localmente strategie di reazione, adattamento e interazione rispetto a questi interventi. In questo senso, sarà importante inquadrare il caso studiato sia nel contesto più ampio delle relazioni inter-americane, sia nel contesto delle relazioni transatlantiche. La nostra ricerca si concentra sui piani di sviluppo economico in Colombia, sostenendo tra le argomentazioni principali che la Colombia non rappresenta solo un terreno neutro di intervento, ma rivela il suo interesse proprio per come gli attori locali hanno partecipato alle negoziazioni, contribuendo in questo modo alla formulazione stessa di tali programmi. In Colombia, si arrivò a una prima standardizzazione delle pratiche legate all'elaborazione e all'applicazione dei programmi di sviluppo attraverso una serie di negoziazioni e decisioni che vennero prese in concerto tra advisors internazionali e attori locali.

Per quanto riguarda il secondo punto preso in esame, ovvero la progressiva affermazione dei programmi di aiuto economico internazionale nella agenda politica statunitense, ci concentreremo su due aspetti: la letteratura che tratta delle agenzie internazionali e dell'*advising* economico e la letteratura che si concentra sui tecnici e sugli esperti statali, come gruppo socio-professionale centrale nell'amministrazione statale a partire dagli anni Venti del Novecento. Dopo averne descritto i principali rinnovamenti, prodotti soprattutto dalla recente letteratura sull'*advising* economico e sulla formazione di un campo di esperti statali in connessione a particolari congiunture politiche ed economiche degli stati interessati, ne descriveremo i principali limiti per poi presentare, nell'ultimo paragrafo, una nuova ipotesi di lettura.

Nel terzo paragrafo esplicheremo infatti la metodologia adottata nel corso della nostra ricerca, in particolare per quanto riguarda l'adozione di un approccio relazionale e dell'analisi delle reti sociali per comprendere come nelle negoziazioni tra attori locali e advisors internazionali si dispiegassero strategie individuali e collettive. L'approccio relazionale ci permetterà di comprendere i meccanismi alla base dell'organizzazione delle

missioni della Banca Mondiale in Colombia, svelando come il tessuto di relazioni alla base delle negoziazioni fornisca elementi importanti per comprendere come siano emerse, nell'interazione fra gli attori, le pratiche che definirono la presenza della Banca Mondiale nel Paese da un lato, e l'uso del credito internazionale da parte del governo colombiano dall'altro.

## 1.1: La storiografia sulla Guerra Fredda e sull'intervento statunitense nei primi anni del Secondo dopoguerra

Questa rassegna sui principali contributi storiografici che riguardano l'intervento internazionale degli Stati Uniti nei primi anni della Guerra Fredda non pretende presentare in modo esaustivo i dibattiti storiografici su questo fenomeno, ma mira a collocare la nostra ricerca all'interno dell'ampia corrente storiografica post-revisionista<sup>8</sup> e a sintetizzare il più recente *turning point*, che applica al fenomeno l'approccio proprio della storia globale.

Per quanto riguarda la storiografia post revisionista, partiremo dalla sintesi di Federico Romero<sup>9</sup>, che nel 1994 ha messo in luce l'apporto fornito alla corrente post-revisionista da Melyvin Leffler, con il libro: *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*<sup>10</sup>, apparso nel 1992. Nell'analisi dell'approccio globale alla storia della Guerra Fredda il riferimento imprescindibile sarà il libro di Odd Anne Westad, *The Global Cold War*<sup>11</sup>, di cui descriveremo i principali apporti alla nostra analisi e ne discuteremo i limiti, appoggiandoci alla già citata analisi di Romero, "Cold War historiography at the crossroads"<sup>12</sup>. Le due riflessioni storiografiche di Romero, pubblicate a venti anni di distanza l'una dall'altra, sono estremamente utili per una sintesi dei dibattiti che hanno attraversato gli ultimi trent'anni e ci permettono di enucleare i principali nodi storiografici che saranno toccati nella nostra ricerca.

Il libro di Leffler si concentra in particolare sulla spirale di azioni e reazioni che hanno prodotto il conflitto, analizzandole non dal punto di vista dell'attribuzione di una

---

<sup>8</sup> La storiografia sulla Guerra Fredda è tradizionalmente divisa in tre grandi correnti: l'ortodossa, la revisionista e la post-revisionista. Queste tre correnti si confrontano in particolare sulla questione dell'identificazione del responsabile dell'origine del conflitto e del ruolo che le due superpotenze che si confrontavano ebbero nelle varie fasi del conflitto. La scuola ortodossa, nata negli anni Cinquanta, vedeva la Guerra Fredda come l'inevitabile conseguenza dell'espansionismo sovietico. La scuola revisionista, nata negli anni Sessanta e Settanta, sosteneva che la Guerra Fredda nacque dalle volontà imperialistiche degli Stati Uniti, che costrinsero l'URSS a un atteggiamento difensivo. Negli anni Ottanta nuovi studi, grazie anche alla disponibilità di nuove fonti di archivio, superarono le correnti ortodossa e revisionista dando vita a una corrente post-revisionista, caratterizzata dalla volontà di superare la diatriba riguardo alla responsabilità delle origini della Guerra Fredda, che gli ortodossi attribuivano all'URSS e i revisionisti agli Stati Uniti, per arrivare a visioni che privilegiavano una compresenza di fattori. Tra questi studi si afferma in maniera sempre più

<sup>9</sup> Federico Romero, «Le frontiere storiografiche della guerra fredda», *Studi Storici* 35, n. 3 (1994): 667–75.

<sup>10</sup> Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 1992).

<sup>11</sup> Westad, *The Global Cold War*.

<sup>12</sup> Romero, «Cold War historiography at the crossroads».

volontà espansionistica, ma piuttosto dalla prospettiva del “*security dilemma*”<sup>13</sup>. Sostituendo una descrizione degli eventi in termini di aggressione e difesa, si sottolinea come l’interesse predominante nel definire l’atteggiamento delle due superpotenze all’indomani della Seconda Guerra Mondiale fosse quello della difesa dalla possibilità di un attacco. Questo, unito ad una percezione errata della pericolosità dell’avversario, produsse un concatenarsi di decisioni che portarono al conflitto. L’interpretazione degli eventi scatenanti la Guerra Fredda in termini di “dilemma della sicurezza nazionale in azione”, come felicemente sintetizzato da Marc Trachtenberg<sup>14</sup>, arricchita da uno studio approfondito di nuove fonti d’archivio fino a quel momento non disponibili, è il tratto più caratteristico per inquadrare il prezioso contributo di Leffler alla storiografia post-revisionista. Tuttavia, Romero evidenzia altri due elementi, più centrali per la nostra analisi: il complesso di decisioni e politiche statunitensi, articolato su più agenzie e il ruolo delle élite politiche ed economiche dei paesi interessati dalla Guerra Fredda.

Il primo elemento è reso possibile da uno spoglio di un materiale archivistico in cui ai documenti diplomatici si affiancano quelli dell’intelligence e di altri apparati burocratici, offrendo quindi una visione di insieme del dispiegarsi della strategia americana. Quest’attenzione rispetto alla compresenza di più interessi in seno a una delle “parti in gioco”, è un elemento essenziale per la nostra analisi, tanto dei programmi di intervento statunitensi, quanto di quelli delle agenzie internazionali. Si tratta infatti di un tipo di approccio che apre la strada ad uno studio dei meccanismi di interazione tra gli attori organizzati secondo interessi articolati, che possono vedere la creazione di fazioni trasversali tra membri delle agenzie statunitensi e attori locali.

Per quanto riguarda il ruolo delle élite, come notato ancora una volta da Romero, il contributo di Leffler rappresenta quella parte di storiografia americana che,

“dialogando attivamente con gli studi sull’Europa postbellica, [altera] sostanzialmente l’immagine delle relazioni tra potenza egemone ed alleati. Una nuova enfasi sul ruolo giocato dai governi e dalle élite europee nell’individuare la minaccia

---

<sup>13</sup> Usiamo il termine “*Security dilemma*” per indicare quella dinamica, propria delle relazioni internazionali, per la quale la volontà di difendersi dalla minaccia esterna porta le due parti in conflitto ad incrementare il loro potenziale bellico, incatenando una spirale di azione e reazione che aumenta la tensione internazionale, nonostante questo non vi fosse un’intenzione offensiva. Tra i primi riferimenti al concetto nella storia contemporanea, John H. Herz, «*Idealist Internationalism and the Security Dilemma*», *World Politics* 2, n. 2 (gennaio 1950): 157–80. Per una sintesi recente sull’applicazione del concetto alla Guerra fredda si veda Robert Jervis, «*Was the Cold War a Security Dilemma?*», *Journal of Cold War Studies* 3, n. 1 (2001): 36–60.

<sup>14</sup> “*security dilemma in action*”, Marc Trachtenberg, «*Melvyn Leffler and the origins of the cold war*», *Orbis* 39, n. 3 (1995): 453.

geopolitica europea, nel sollecitare l'impegno strategico americano e nel pilotare la ricostruzione negli schemi di cooperazione euro-americana [porta] la storiografia ad adottare schemi interpretativi che [...] [sottolineano] la capacità di integrazione di interessi diversi quale fondamento di una sfera di egemonia americana caratterizzata da complesse articolazioni e mediazioni interne<sup>15</sup>.

Il ruolo delle élite locali nell'interazione con i programmi internazionali è fondamentale nella nostra analisi e la storiografia post revisionista, che studia l'intervento statunitense in Europa, ha fornito contributi definatori su questo aspetto. Romero ricorda in particolare il concetto di "egemonia consensuale"<sup>16</sup> proposto da Charles Maier o quello dell'impero "su invito" di Geir Lundestad<sup>17</sup>. Più recentemente studi come quello di Mario del Pero<sup>18</sup> o Carlo Spagnolo<sup>19</sup>, nel tracciare la complessa relazione tra gli Stati Uniti e il partito della Democrazia Cristiana in Italia, hanno messo in luce il ruolo attivo giocato dai partiti italiani nel relazionarsi con la controparte americana.

Se questo tipo di analisi si è ampiamente affermato nel panorama storiografico post revisionista riguardante la Guerra Fredda in Europa, lo stesso non si può dire degli studi che si concentrano sull'intervento americano in altre regioni, come l'America Latina, l'Asia e l'Africa. Lo stesso Leffler, nell'analizzare le decisioni degli Stati Uniti verso i Paesi del Terzo Mondo, considera l'intervento americano "insensato", ma in questo caso rinuncia ad una disamina del ruolo giocato dai governi locali nell'interazione con le policy makers statunitensi. Solo recentemente alla visione di un Terzo Mondo vittima passiva dell'imperialismo americano si stanno affiancando studi che mettono in evidenza il ruolo giocato dai governi che ricevettero tale assistenza. Per quanto riguarda il caso latinoamericano, la recente rassegna di Max Paul Friedman<sup>20</sup> ha individuato i contributi che, nell'analizzare le relazioni tra Stati Uniti e America Latina, hanno concesso maggior spazio alla "parte latinoamericana", sottolineando il ruolo e "l'agency"

---

<sup>15</sup> Romero, «Le frontiere storiografiche della guerra fredda», 670.

<sup>16</sup> Charles S. Maier, «The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II», *International Organization* 31, n. 4 (1977): 607–33.

<sup>17</sup> Apparsa originariamente nel 1984, la tesi è stata ampliata in un articolo pubblicato nel 1986, per poi essere nuovamente riproposta in uno studio del 1991 Geir Lundestad, «Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952», *Journal of Peace Research* 23, n. 9 (1986): 263–77; Geir Lundestad, *The American «Empire»: And Other Studies of US Foreign Policy in a Comparative Perspective* (Oxford; New York; Oslo: Oxford University Press, 1991).

<sup>18</sup> Mario Del Pero, *L'alleato scomodo. Gli Usa e la DC negli anni del centrismo (1948-1955)* (Roma: Carocci, 2001).

<sup>19</sup> Carlo Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta: Il piano Marshall in Italia, 1947-1952* (Roma: Carocci, 2001).

<sup>20</sup> Max Paul Friedman, «Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States–Latin American Relations», *Diplomatic History* 27, n. 5 (2003): 621–36.



degli attori latinoamericani nelle dinamiche trattate. Si tratta per lo più di studi che analizzano fonti latinoamericane, proponendo una lettura più complessa e articolata dell'interazione tra le forze in gioco.

Il dialogo con questa letteratura è stato imprescindibile, non solo perché una ricerca sui piani di sviluppo delle agenzie internazionali in Colombia deve necessariamente inserirsi nella storiografia che tratta le relazioni tra Stati Uniti e America Latina, ma anche perché la storiografia sull'America Latina è quella che più ha risentito dell'influenza della corrente revisionista sulla Guerra fredda. Gli studi latinoamericani, in effetti, sono stati a lungo influenzati dal modello teorico della dipendenza economica elaborato da Raoul Prebisch<sup>21</sup>. Come noto, questo modello spiega il mancato sviluppo economico dei paesi latinoamericani come conseguenza del loro ruolo periferico nei mercati mondiali: produttori ed esportatori di materie prime a basso costo ed importatori di prodotti industriali lavorati. A partire da questo modello, si sono sviluppate analisi della Guerra fredda nel continente americano che sostengono la deliberata volontà degli Stati Uniti di mantenere invariata questa dipendenza economica, attraverso l'imposizione di modelli di sviluppo favorevoli agli Stati Uniti, ma dannosi per i Paesi interessati. Si è fatta strada l'idea di un continente latinoamericano passivo di fronte ad un intervento statunitense con mire imperialistiche.

Recentemente si è affermata la necessità di superare le ricostruzioni storiografiche che si basano unicamente su fonti statunitensi e che considerano le agenzie statunitensi come le uniche responsabili della direzione che interventi e piani di sviluppo ebbero nella regione. Questo paradigma sta progressivamente lasciando il posto a studi che pongono l'accento sull'interazione tra attori locali e internazionali. Soprattutto attraverso l'analisi di fonti provenienti da più archivi, gli studi più recenti arrivano a cogliere che la Guerra Fredda fu “una complessa interazione nella dinamica e interattiva relazione”<sup>22</sup> tra gli Stati Uniti e i paesi latinoamericani. Si ritorna quindi al punto sottolineato da Romero nell'analisi del testo di Leffler: il ruolo delle élite dei teatri di intervento statunitensi.

Come suggerito da Harmer, il problema che si pone in questi studi è quello di definire cosa si intende per “Guerra fredda” in America Latina. Non si tratta di un problema squisitamente semantico, perché invita a riflettere sull'opportunità di ridurre

---

<sup>21</sup> Raúl Prebisch, *The Economic Development of Latin America, and Its Principal Problems* (New York: United Nations, Department of economic affairs, 1950).

<sup>22</sup> “Cold War in Latin America was a complex interplay of dynamic, interactive relationships”, Tanya Harmer, «Hal Brands, Latin America's Cold War», *H-Diplo Roundtable Review* 12, n. 17 (2011): 12.

l'analisi di un insieme di dinamiche che riguardano la politica interna dei paesi interessati al solo contesto della Guerra fredda, ignorando aspetti legati a un contesto prettamente interamericano. Questo punto è stato evidenziato sia dagli studiosi della Guerra fredda, in particolare Federico Romero, sulla cui posizione ritorneremo, sia dagli studiosi latinoamericani. Le conclusioni di Alan McPherson ad una recente raccolta di saggi sulla Guerra fredda nella regione hanno un titolo particolarmente significativo al riguardo: “Il paradosso degli studi sulla Guerra fredda in America Latina”<sup>23</sup>. McPherson nota infatti che l'arricchimento delle analisi e del materiale usato per comprendere la componente latinoamericana del fenomeno ha finito per porre in questione la stessa opportunità di porre le relazioni tra Stati Uniti e America Latina nel quadro concettuale della Guerra fredda:

“Il paradosso riguarda il fatto che più gli storici indagano la Guerra Fredda nell'emisfero, più la Guerra Fredda resta sullo sfondo. Gli sforzi di un'intera generazione di afferrare [...] la totalità dell'impatto del conflitto Est-Ovest in America Latina hanno fatto scoprire, invece, la crescente agency degli attori latinoamericani rispetto agli Stati Uniti o all'Unione Sovietica, il primato delle motivazioni locali rispetto a quelle globali e la costante irruzione di eventi paralleli che distoglievano l'attenzione dalla Guerra Fredda”<sup>24</sup>

La nostra ricerca condivide questo problema e, pur considerando legittimo e utile inserire l'analisi dei piani di sviluppo delle agenzie internazionali in Colombia nel contesto della Guerra fredda, afferma tuttavia la necessità di riconoscere la compresenza di più ambiti, che devono essere indagati attraverso apporti storiografici multipli e non limitabili a questo conflitto. Nel caso dei piani di sviluppo analizzati, per esempio, abbiamo tracciato la loro origine prima dello scoppio della Guerra fredda, mettendoli quindi in relazione con la progressiva affermazione di un'ideologia a pratiche “modernizzatrici”, che possiamo rintracciare sin dalle politiche domestiche ed internazionali influenzate dalle politiche sorte in seno al *New Deal* e, a loro volta, segnate

---

<sup>23</sup> Alan McPherson, «The Paradox of Latin American Cold War Studies», in *Beyond the Eagle's Shadow: New Histories of Latin America's Cold War*, di Virginia Garrard-Burnett, Julio E. Moreno, e Mark Atwood Lawrence (Albuquerque: University of New Mexico Press, 2013), 307, [https://www.academia.edu/24171209/The\\_Paradox\\_of\\_Latin\\_American\\_Cold\\_War\\_Studies](https://www.academia.edu/24171209/The_Paradox_of_Latin_American_Cold_War_Studies).

<sup>24</sup> “The paradox holds that the more historians find out about the Cold War in the hemisphere, the more that Cold War itself fades to the background. The fruit of a generation-long effort to grasp [...] the totality of the impact of the East-West confrontation in Latin America, has been to discover instead the increasingly greater agency of Latin Americans as opposed to U.S. or Soviet taskmasters, the primacy of local motivations as opposed to global ones, and the constant irruption of parallel historical currents often succeeding in diverting even the mighty river that was the Cold War.” Ibid., 307–8.

da dibattiti e dinamiche locali.<sup>25</sup> Come annunciato in apertura del capitolo e in accordo con Romero, ne deriva che il contesto della Guerra fredda non può essere una chiave di lettura onnicomprensiva del nostro oggetto di ricerca, né i suoi apporti possono essere compresi e inseriti nei soli dibattiti storiografici sulla Guerra fredda.

Stabilito come collocare la nostra analisi rispetto alla storiografia post revisionista, ci soffermeremo ora sul confronto con i lavori di Odd Arne Westad, imprescindibile e utili per passare al secondo asse storiografico in cui si inserisce la nostra tesi: lo studio dei piani di sviluppo economico nel secondo dopoguerra. Ci occuperemo *in primis* del lavoro che aprì il dibattito sulla “Global Cold War”, nel 2005<sup>26</sup>. L’apporto del libro nel panorama degli studi della guerra fredda è ben riassunto da William Hitchcock nella sua rassegna pubblicata da *H-Diplo*:

“La parola ‘spartiacque’ è un *cliché* abusato, ma sicuramente questo libro la merita. The Global Cold War è il lavoro più originale e definitorio che sia stato scritto sulla storia della Guerra Fredda, dalla fine della Guerra Fredda stessa.”<sup>27</sup>

L’interesse del libro risiede soprattutto nel fatto di aver spostato l’attenzione degli storici dall’Europa al Terzo Mondo, come teatro di confronto strategicamente più importante. Secondo Westad, in effetti, Asia, Africa e America Latina non si collocavano alla periferia del conflitto, ma rappresentavano il cuore degli interessi delle due superpotenze, che si esprimevano nella volontà di orientare i cambiamenti e le agende politiche dei paesi del Terzo Mondo:

“Il Terzo Mondo contemporaneo è stato creato nell’ombra della supremazia Americana e molti leader dei nuovi stati indipendenti guardavano agli Stati Uniti per avere supporto e guida. Allo stesso tempo, lo sguardo degli Stati Uniti era fermo sull’Europa [...] e il supporto americano all’indipendenza fu sempre di più mitigato dalla paura dell’avanzata del comunismo. Le politiche statunitensi all’indomani della Seconda Guerra mondiale contribuirono a creare l’estrema disuguaglianza tra gli stati capitalisti e il Terzo Mondo”.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Torneremo su questo punto, fornendo esempi specifici, nel secondo paragrafo di questo capitolo.

<sup>26</sup> Westad, *The Global Cold War*.

<sup>27</sup> “The word ‘landmark’ is a cliché and overused, but surely this book deserves that term. The Global Cold War is the most original and path-breaking work of cold war history to have been published since the end of the cold war itself.” William Hitchcock, «The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times Roundtable Review», *H-Diplo Roundtable Reviews* 8, n. 12 (2007): 13.

<sup>28</sup> The modern Third World was created in the shadow of American predominance, and many of the leaders of the newly independent countries looked to the United States for support and direction. At the same time, the US gaze was firmly turned toward Europe [...] and American support for independence was increasingly tempered by its fear of Communism. US postwar policies therefore helped to give birth

Due punti ci interessano in questa argomentazione: il primo l'abbiamo già accennato e riguarda quello che è stato unanimemente considerato un contributo fondamentale al dibattito sulla Guerra fredda: il passaggio da un'interpretazione che privilegia l'Europa come luogo di scontro strategico tra Stati Uniti e URSS, ad un'interpretazione secondo la quale la Guerra fredda fu essenzialmente un conflitto ideologico, che vide nel Terzo Mondo il teatro più importante. Il secondo punto, legato al primo, è la definizione dell'oggetto della contesa. Secondo Westad si trattò essenzialmente di imporre una ideologia dello sviluppo che si era affermata a Washington. Proprio attraverso quest'ideologia, gli Stati Uniti "crearono" il concetto stesso di Terzo Mondo, su invito o comunque in concerto con i leader di questi paesi<sup>29</sup>. La Guerra fredda, quindi, piuttosto che essere uno scontro tra Est e Ovest, si colloca nel rapporto tra Nord e Sud, dove il Nord (non solo gli Stati Uniti, ma la stessa Unione Sovietica) ha coinvolto il Sud in un conflitto per la supremazia, definendo le sue politiche. Questo approccio è stato seguito dalla collezione di saggi diretta da Robert J. McMahon<sup>30</sup>, che si propone di indagare due questioni:

“Prima di tutto, in che modo il Terzo Mondo influenzò il corso della Guerra Fredda, il comportamento internazionale delle due super potenze e le loro priorità? [...] e, in secondo luogo, quale fu l'impatto esercitato dalla Guerra Fredda sugli Stati e le società in via di Sviluppo di Asia, Africa, Medio Oriente e America Latina?”<sup>31</sup>

Westad ha quindi aperto la strada ad una nuova prospettiva storiografica che rappresenta ormai una sorta di paradigma negli studi recenti sulla Guerra fredda. Tuttavia, alcuni storici, pur segnalando l'importanza di una concettualizzazione realmente internazionale della Guerra fredda, ne hanno segnalato alcuni limiti fondamentali, soprattutto nell'indicare nel Terzo Mondo l'essenza del conflitto. L'enfasi posta sul legame tra processi di decolonizzazione, ideologie dello sviluppo e Guerra fredda, in effetti, ha portato a trascurare alcuni interessi politici e geostrategici fondamentali, che si giocavano in Europa. In questo senso, la recente sintesi di Romero sulle direzioni

---

to the extreme inequality that has existed between the developed capitalist states and the Third World” Westad, *The Global Cold War*, 110.

<sup>29</sup> Sulla creazione del concetto di “Terzo Mondo” durante la Guerra fredda, un altro riferimento fondamentale è rappresentato dall'opera di Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995).

<sup>30</sup> Robert J. McMahon, *The Cold War in the Third World* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2013).

<sup>31</sup> «First, how did the Third World influence the course of the Cold War and the international behavior and priorities of the two superpowers? [...] And, second, what impact did the Cold War exert on the developing states and societies of Asia, Africa, the Middle East, and Latin America?» Ibid., 3.

storiografiche e le problematiche inaugurate dall'opera di Westad,<sup>32</sup> offre uno spunto interessante per collocare la nostra ricerca, riflettendo sui limiti di un approccio “globale” applicato alla storia della Guerra fredda e, di conseguenza, sul rapporto tra l'Europa e le altre regioni come teatro dello scontro.

Nel riportare questi elementi di innovazione nel dibattito storiografico, Romero evidenzia il progressivo spostamento dell'interesse degli storici dall'asse euro-atlantico al “global South”, intendendo con esso lo studio delle interazioni tra le due superpotenze e una varietà di attori eterogenei in America Latina, Asia e Africa. Lo storico italiano rileva in questo approccio non solo dei limiti nella definizione geopolitica del conflitto, ma, soprattutto, il rischio di perdere ogni specificità concettuale della Guerra fredda come oggetto di analisi. In effetti le questioni geopolitiche, diplomatiche e di strategia internazionale hanno lasciato il posto a problematiche di storia culturale, intellettuale e sociale affrontati da una prospettiva transnazionale o nazionale. Se questi studi hanno il pregio di ampliare il terreno di analisi, fanno emergere però un punto già suggerito da McPherson, nell'analisi della storiografia sulla Guerra fredda in America Latina: l'oggetto di studio “Guerra fredda” come conflitto tra le due superpotenze resta in secondo piano e tende a diventare piuttosto lo sfondo su cui collocare ogni evento che si è prodotto dal 1945 al 1991 in ogni parte del mondo.

A questo riguardo e riferendosi specificamente alla collezione di saggi diretta da Leffler e Westad,<sup>33</sup> Romero plaude ad una comprensione inclusiva e pluralistica al fenomeno, ma ritiene necessario mantenere fermi alcuni aspetti e problematiche. In particolare, deve essere chiara la definizione del “core of the Cold War”<sup>34</sup> e l'identificazione della rilevanza dei vari teatri nel conflitto. La Guerra fredda viene considerata da Romero essenzialmente uno scontro di egemonia tra due superpotenze che quindi, in questo senso, si sviluppò come “un antagonismo tra Est e Ovest, piuttosto che essere riconfigurato come una narrativa di progetti di modernizzazione o un paradigma degli interventi militari nel Sud del mondo”<sup>35</sup>. Senza questa componente antagonistica, la Guerra fredda perde la sua peculiarità all'interno dei fenomeni che si sono prodotti nella storia internazionale del ventesimo secolo. Questo antagonismo si esprime nella

---

<sup>32</sup> Romero, «Cold War historiography at the crossroads».

<sup>33</sup> Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), <https://www.goodreads.com/series/170438-the-cambridge-history-of-the-cold-war>.

<sup>34</sup> Romero, «Cold War historiography at the crossroads», 688.

<sup>35</sup> “East-West antagonism, rather than being reconfigured as a narrative of competing modernization projects or a paradigm of military interventions in the South.” Ibid., 690.

“negazione della legittimità dell’avversario.”<sup>36</sup> È solo mantenendo saldo questo elemento di scontro tra le due superpotenze che possiamo analizzarne la portata globale e il suo impatto nel Terzo Mondo.

Romero, in definitiva avverte un paradossale pericolo in questo “tornante globale” nella storiografia sulla Guerra fredda, vale a dire la tendenza a leggere dinamiche proprie al contesto africano, asiatico e latinoamericano con le sole “lenti della Guerra Fredda”,<sup>37</sup> trascurando aspetti e dinamiche intrinseche a quelle regioni. In definitiva, la Guerra fredda “galvanizzò” alcuni conflitti nel Terzo Mondo, ma non li causò. L’enfasi data ad un approccio plurale alla storia della Guerra fredda, che tenga conto delle molteplici storie che essa contiene, non deve negare la diversa rilevanza dei vari teatri nell’evoluzione della guerra:

“La proiezione dell’antagonismo bipolare nel Terzo Mondo [...] ebbe un impatto e una rilevanza molto minore per l’esito della Guerra Fredda, rispetto a quanto previsto dai suoi promoters a Washington e Mosca. [...] Suggestisco quindi che il posto dell’Europa nella Guerra Fredda globale si nuovamente enfatizzato”<sup>38</sup>

Si può dunque parlare di una “transnazionalizzazione del conflitto”<sup>39</sup>, in quanto nel corso del tempo “il Terzo Mondo diveniva [...] l’ambito più esteso in cui l’antagonismo bipolare provava a ipotecare, se non a risolvere la sua partita”<sup>40</sup>. Tuttavia, secondo Romero, la Guerra fredda non si è risolta nel Terzo Mondo:

“L’Europa, pur stabilizzata resta nella divisione bipolare – restò per tutto il quarantennio il baricentro dell’antagonismo, l’unica area assolutamente imprescindibile”<sup>41</sup>

Approccio globale, definizione concettuale della Guerra fredda e *agency* degli attori locali sono tra i principali terreni del dibattito storiografico recente sulla Guerra fredda. La nostra analisi condivide la necessità, espressa da Romero, di non fare della Guerra fredda “un’epoca” che ingloba al suo interno qualsiasi fenomeno che si è prodotto

---

<sup>36</sup> Romero, *Storia della guerra fredda*, 5.

<sup>37</sup> Romero, «Cold War historiography at the crossroads», 691.

<sup>38</sup> «The projection of bipolar antagonism in the Third World, for all these violences and disruption, had much less impact and relevance for the Cold War outcome that its promoters in Washington and Moscow had initially assumed. [...] I suggest that we re-emphasize the place of Europe in the global Cold War. » Ibid., 697.

<sup>39</sup> G. M Joseph e Daniela Spenser, *In from the Cold: Latin America’s New Encounter with the Cold War* (Durham: Duke University Press, 2008), 7.

<sup>40</sup> Romero, *Storia della guerra fredda*, 8.

<sup>41</sup> Ibid., 10.

in ogni parte del mondo tra il 1945 e il 1991. Si tratta di un elemento importante perché vedremo come l'interazione tra esperti locali e internazionali, così come l'adesione a determinati modelli di sviluppo economico e di cooperazione internazionale, risposero a dinamiche che non possono essere ridotte al contesto della Guerra fredda. Il rischio in effetti, è di non tenere conto della molteplicità di fattori che caratterizzarono il contesto internazionale e nazionale negli anni in questione (nel nostro caso: il sistema di relazioni interamericane, i cambiamenti in seno all'economia e alla società colombiana, il ruolo delle agenzie internazionali, etc.) e di spiegare le strategie degli attori in virtù di un modo di agire deterministicamente orientato dal contesto internazionale, a sua volta schematizzato nell'antagonismo della Guerra fredda.

Per la stessa ragione di fondo la nostra analisi si inserisce nella corrente storiografica che ha da tempo sottolineato il ruolo degli attori locali nella comprensione delle dinamiche che caratterizzarono la Guerra fredda. Dal nostro punto di vista, tuttavia, non si tratta di stabilire una contrapposizione tra attori locali e attori appartenenti, a vario titolo, ad una delle due superpotenze che intervennero in un contesto locale. Per quanto sia giustificata la necessità di cambiare prospettiva di analisi e metodologica, inserendo la prospettiva degli attori che ricevono l'intervento internazionale, la nostra analisi non stabilisce una gerarchia di rilevanza tra attori locali e internazionali. Come vedremo più in dettaglio nel terzo paragrafo, si tratta di ricostruire i meccanismi che hanno concorso alla definizione di una strategia o di una specifica dinamica. E nel ricercare la tale pertinenza sarà di volta in volta opportuno dettagliare il ruolo degli attori locali, come internazionali. Nel comprendere come si produssero strategie e decisioni è dunque necessario identificare i meccanismi peculiari a ogni fenomeno trattato.

## 1.2: Advising economico internazionale ed esperti tecnici tra il 1940 e il 1960. Una rassegna della letteratura storiografica, economica e sociologica

La letteratura sui piani di sviluppo internazionale si è sviluppata solo recentemente, soprattutto per quanto riguarda l'analisi dei programmi finanziati dalle agenzie internazionali. Il tema dell'assistenza allo sviluppo economico, è stato spesso trattato come componente degli interventi statunitensi nel contesto della Guerra fredda, senza diventare oggetto di ricostruzioni storiche che ne analizzassero la sua affermazione ed evoluzione. La letteratura economica, d'altro canto, ha cercato soprattutto di dimostrarne l'efficacia nello sviluppo economico dei Paesi interessati, senza rivolgere l'attenzione alle modalità di svolgimento e messa in atto dei programmi di sviluppo.

La nostra ricerca vuole essere invece un contributo alla letteratura storiografica che ha cominciato ad indagarne altri aspetti legati alla storia e all'affermazione della pratica dell'assistenza economica allo sviluppo. Questi studi, che si sono affermati solo recentemente, si sono occupati di vari ambiti. Ne indagheremo principalmente due: lo studio dell'emergenza e affermazione dell'*advising* economico internazionale (sia esso rappresentato da agenzie statunitensi o internazionali) e lo studio della ricezione dell'*advising* da parte dei Paesi interessati. Si tratta quindi di indagare la relazione tra i Paesi che forniscono l'assistenza e quelli che la ricevono non tanto e non solo per verificare l'efficacia economica delle misure adottate, ma per comprendere come questa relazione, in evoluzione nel tempo, abbia condizionato da un lato la pratica dell'assistenza e dall'altro le istituzioni economiche preposte a gestire e implementare il credito internazionale<sup>42</sup>. Pochi autori affrontano questa doppia prospettiva. La maggior parte degli studi, in effetti, si concentra su una delle due dimensioni. Per questa ragione, questo paragrafo tenterà di fornire una panoramica degli studi per ognuna delle due dimensioni per poi proporre, nel paragrafo conclusivo del capitolo, una nuova ipotesi di lettura di questo fenomeno.

Per quanto riguarda l'*advising* economico, è interessante notare che i primi contributi sono stati proposti dagli stessi advisors. Inoltre, due tra i contributi più importanti vengono da Albert Hirschman e Lauchlin Currie, al centro della nostra ricerca.

---

<sup>42</sup> Fanno parte di queste istituzioni, da intendere nel senso della nuova economia istituzionale, l'evoluzione delle politiche e delle pratiche di enti nazionali di pianificazione economica, la creazione di enti per l'applicazione di riforme, quali la riforma agraria da noi analizzata, o l'emergenza e affermazione di un gruppo di "esperti" o "tecnici", pubblici o privati, chiamati ad interagire con le agenzie internazionali.



Nel periodo del secondo dopoguerra, infatti, gli advisors internazionali hanno cominciato ad elaborare le prime riflessioni, fornendo sostanzialmente una prima serie di valutazioni (per lo più di stampo economico) sulla pratica dell'advising. Tra gli "apri-pista" di queste prime forme di "auto-analisi" dell'advising troviamo il saggio pubblicato da Albert Hirschman nel 1967<sup>43</sup>, *Development projects observed*, tra i primi tentativi di valutazione dei progetti internazionali che affermasse la necessità di descrivere i progetti di sviluppo internazionale in relazione al contesto in cui venivano applicati. Il progetto, secondo Hirschman, è infatti, connesso al suo "historical-determined endowment with natural resources, values, institutions, social and political structure"<sup>44</sup>. Questa operazione, seppur assolutamente innovativa rispetto ai consueti "appraisal reports"<sup>45</sup> redatti dallo staff delle agenzie internazionali, è molto distante da una ricostruzione storica dei piani di sviluppo. In effetti Hirschman mirava a definire una serie di elementi universalmente validi nella pratica dell'advising, estrapolandoli dai casi analizzati.

Nel 1981, Lauchlin Currie inaugurò un altro tipo di letteratura. Il suo *The role of economic advisers in developing countries*<sup>46</sup> includeva dettagli provenienti dalla sua stessa esperienza di advisor economico in Colombia, scrivendo una prima forma di racconto storico della pratica dell'advising. Il racconto dettaglia alcuni elementi importanti per la nostra analisi, soprattutto nel mostrare la complessità del processo di decision-making e l'interazione tra advisors e staff locale. Un'analisi dell'advising, quindi, deve tenere conto

“della silenziosa e profonda operazione delle forze economiche, così come degli elementi aleatori e del ruolo di individui particolari e di gruppi di pressione in determinati periodi storici.”<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Albert O. Hirschman, *Development Projects Observed* (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1967).

<sup>44</sup> Ibid., 5.

<sup>45</sup> Gli appraisal reports fornivano una valutazione dei progetti finanziati, solitamente in concomitanza alla richiesta di un'estensione o implementazione del finanziamento da parte dell'ente ricevente l'aiuto (*recipient*).

<sup>46</sup> Lauchlin Bernard Currie, *The Role of Economic Advisers in Developing Countries* (Westport, Conn: Praeger, 1981).

<sup>47</sup> «of the silent and deep-rooted operation of economic forces as well as the elements of chance and the role of particular individuals and pressure groups at particular times» *ibid.*, XIII.

Il lavoro di Currie mette quindi in luce l'importanza di leggere l'interazione tra advisors internazionali e staff locale non in termini di contrapposizione, ma piuttosto di strategie e alleanze incrociate<sup>48</sup>.

Tra i primi contributi che superano questa visione “dall'interno” dell'advising economico troviamo il lavoro di Paul Drake, *The money doctor in the Andes: the Kemmerer missions, 1923-1933*.<sup>49</sup> Concentrato sulle missioni dell'advisor statunitense Edwin W. Kemmerer, il libro si occupa dell'impatto che ebbero le misure fiscali che si ispirarono alle sue missioni sulle economie dei paesi latinoamericani toccati dalle missioni. Un punto fondamentale toccato da questo contributo, condiviso dalla nostra analisi, riguarda lo studio del processo di elaborazione delle missioni. Vi si riconosce il ruolo degli attori locali nella definizione e nell'orientamento che le missioni assunsero e nelle raccomandazioni che ne derivarono:

“[Le elite locali] accetteranno la guida di un potere superiore [quando percepiranno un beneficio significativo. Allo stesso tempo potrebbero negoziare per cercare di massimizzare quei benefici e minimizzare il loro contributo verso un determinato ordine internazionale. Viceversa, potrebbero rigettare una direzione egemonica quanto i costi sembrano superare i benefici. Quelle decisioni dipenderanno dalle percezioni e preferenze delle elites locali al comando e dalle coalizioni che governano”<sup>50</sup>

A partire da Drake, la storiografia ha più volte ripreso il termine “*Money Doctors*” ad indicare l'advising economico internazionale. Una delle questioni che si cominciano a delineare riguarda la periodizzazione del fenomeno. In una pubblicazione successiva, Drake traccia un excursus a partire dall'inizio del Novecento, fino ai Chicago Boys<sup>51</sup>. Di altro avviso la collezione diretta da Marc Flandreau<sup>52</sup>, che vede le prime espressioni del fenomeno già alla fine del XIX secolo. I due autori concordano tuttavia nell'indicare il

---

<sup>48</sup> Si veda in particolare la sua analisi del progetto Paz de Rio, di cui ci occuperemo nella nostra ricerca *ibid.*, 153–58.

<sup>49</sup> Paul W. Drake, *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933* (Durham: Duke University Press, 1989).

<sup>50</sup> “[local elites] will accept the superior power’s lead [...] when they perceive significant gains from participation. At the same time they may bargain to try to maximize those gains and minimize their contributions to sustaining that international order. Conversely, they may reject the hegemon’s direction when costs appear to exceed benefits. Those decisions within the subordinate state will depend on the perceptions and preferences of the local ruling elites and the governing coalition” *ibid.*, 22.

<sup>51</sup> Paul W. Drake, *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present* (SR Books, 1994).

<sup>52</sup> Marc Flandreau, *Money Doctors: The Experience of International Financial Advising 1850-2000* (London; New York: Routledge, 2005).

secondo dopoguerra come tornante fondamentale nell'evoluzione del fenomeno. È interessante notare che Flandreau considera centrale il secondo dopoguerra in quanto, a suo avviso, in questo periodo si produsse una prima omogeneizzazione delle pratiche e delle teorie dell'advising. Vedremo nel corso della nostra analisi come queste pratiche fossero in realtà estremamente articolate, per quanto la formulazione delle teorie economiche sia inscrivibile sotto alcuni paradigmi.

Recentemente si è sviluppata una letteratura storiografica sui piani di sviluppo che rende conto di questa complessità e contestualizza l'elaborazione delle teorie economiche come processo *in fieri*, che evolve nel corso delle stesse missioni delle agenzie internazionali. Si riconosce quindi l'elaborazione dei modelli di sviluppo come risultato, continuamente in evoluzione dell'advising, piuttosto che vedere in quest'ultimo una mera applicazione di teorie economiche. Questa letteratura si è concentrata soprattutto sulla definizione delle linee fondamentali che hanno caratterizzato i programmi di sviluppo internazionale, tanto delle agenzie statunitensi come di quelle internazionali, cercando di comprendere quale modello di sviluppo si sia affermato in questi programmi, come sia stato elaborato e messo in pratica.

Tra i primi contributi che apportano questo elemento innovativo nella storiografia sull'advising economico troviamo i lavori di Michele Alacevich. In particolare la sua monografia sulla politica economica della Banca Mondiale<sup>53</sup>, oltre a ricostruire come si sia affermato l'interesse dell'organizzazione verso i Paesi in via di sviluppo extra-europei, non toccati dal Piano Marshall, si focalizza sulle prime missioni della Banca Mondiale, cercando di cogliere come sia emerso l'interesse verso l'economia dello sviluppo da parte dell'organizzazione e, in particolare, “quali eventi le diedero forma, quale bagaglio culturale e ideologico abbiamo portato e in quale contesto storico si collocarono”<sup>54</sup>. Nel ricostruire gli eventi che hanno portato alla definizione della politica della Banca, Alacevich ha fatto ampio ricorso alle fonti conservate negli archivi della Banca Mondiale, così come ai fondi di alcuni advisors impegnati nelle prime missioni, per mettere in luce come la politica della Banca Mondiale sia emersa gradualmente nell'articolato dibattito tra advisors portatori di istanze diverse. L'apporto più importante di Alacevich, che condividiamo e cerchiamo di applicare anche nel nostro lavoro, è quello di storicizzare le

---

<sup>53</sup> Michele Alacevich, *The Political Economy of the World Bank: The Early Years* (Washington, D.C.: Stanford University Press, 2009).

<sup>54</sup> “what events gave shape to it, what cultural and ideological baggage it carried, and in what historical context it took place”. Ibid., XI.

teorie e i modelli di sviluppo economico ed analizzarli nella loro affermazione, in relazione ad un particolare contesto.

Alacevich riconosce la presenza di più direzioni divergenti e analizza la catena di eventi che hanno portato al perseguimento di una specifica linea di azione. Quello che a nostro avviso manca e su cui ritorneremo nell'ultima parte del capitolo, è una analisi dell'interazione tra advisors internazionali ed esperti locali. Non si tratta, come detto, di stabilire una gerarchia tra le parti in gioco, né di negare un'ovvia asimmetria di potere tra *donor* e *recipient*, ma di cogliere la pertinenza del contesto in cui si analizza l'azione degli advisors internazionali, per valutarne la rilevanza nei processi di decisione e nell'elaborazione delle politiche per lo sviluppo. In altre parole, Alacevich ha sicuramente contribuito alla letteratura sulla pratica dell'*advising*, superando le analisi precedenti che si limitavano ad indicare in quali confini teorici e ideologici queste avessero luogo, ma non ha studiato la specificità del contesto in cui queste prime missioni si produssero. Nei suoi primi anni di attività, la Banca Mondiale elaborò il modello di intervento per favorire lo sviluppo economico del Paese in questione. Alacevich nota giustamente che questa elaborazione non avvenne attraverso un disegno prefissato: nella Banca Mondiale si confrontavano diverse "voci" e la sua politica nei primi anni di attività fu dunque articolata. Tuttavia la Colombia è considerata il laboratorio o il terreno di confronto nel quale queste ipotesi si confrontano, senza che la specificità del suo contesto politico ed economico abbia influito sulle decisioni adottate dalla Banca.

Una ricostruzione simile, anche se con conclusioni profondamente diverse da quelle di Alacevich, viene proposta dall'opera di David Ekbladh, *The Great American Mission*<sup>55</sup>. Ci confronteremo frequentemente con quest'opera di cui condividiamo l'argomento centrale: il legame tra le politiche del New Deal e il *foreign aid* statunitense negli anni Quaranta e Cinquanta. Lo studio di Ekbladh ci permetterà di cogliere delle importanti similitudini tra le politiche allo sviluppo elaborate tra America Latina ed Europa. Una parte importante della letteratura storiografica sostiene che i programmi di sviluppo economico finanziati dalle agenzie statunitensi in America Latina nacquero con l'Alleanza per il Progresso. Se questa tesi può essere condivisa in termini di ammontare degli aiuti stanziati e impatto sulle economie dei Paesi interessati, la nostra analisi dimostrerà l'importanza di alcuni piani di sviluppo elaborati dalle agenzie statunitensi già alla fine degli anni Quaranta, che furono poi sviluppati in maniera più articolata durante

---

<sup>55</sup> David Ekbladh, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2010).

la presidenza Eisenhower. Si tratta di un punto importante soprattutto se messo in relazione con l'azione della Banca Mondiale. L'idea che negli anni Cinquanta la Banca Mondiale si occupasse dell'America Latina e le agenzie statunitensi dell'Europa appare in questo senso troppo semplicistica, da un lato perché non riconosce l'importanza delle misure messe in atto tra la fine degli anni Quaranta e la fine degli anni Cinquanta dalle agenzie statunitensi, dall'altro perché non coglie l'importanza dell'interazione e il dialogo tra queste agenzie, che fu importante nella stessa definizione dei programmi di sviluppo.

Ekbladh fornisce un contributo fondamentale nel ricostruire la storia di questi programmi di sviluppo, innanzitutto affermando l'importanza del modello della Tennessee Valley Authority come elemento centrale dei programmi di assistenza allo sviluppo statunitense nel secondo dopoguerra e vedremo che questo modello fu adottato anche dalla Banca Mondiale almeno fino agli anni Sessanta. Focalizzandosi in particolare sul foreign aid americano nelle regioni asiatiche, Ekbladh ricostruisce sì come l'ideologia della modernizzazione, rappresentata dalla Tennessee Valley Authority, abbia ispirato i programmi di sviluppo statunitensi dagli anni Quaranta agli anni Settanta, ma come Alacevich presta poca attenzione al contesto in cui questi programmi vennero attivati e agli attori che vi presero parte. Come la letteratura che abbiamo analizzato nel primo capitolo, Ekbladh si occupa in particolare del rapporto tra Guerra fredda e Terzo Mondo, descrivendo come l'ideologia della modernizzazione e dello sviluppo abbia presentato il paradigma di intervento statunitense in queste aree. Ma la sua è una storia tutta statunitense, in cui i programmi di sviluppo avevano un'importanza strategica per l'egemonia degli Stati Uniti in aree considerate fondamentali nella politica di contenimento. In questa storia, i diversi contesti di intervento rappresentano “esempi tipo” del modello di intervento statunitense.

Abbiamo ricostruito i principali dibattiti intorno all'advising economico internazionale, segnalando l'importanza del contesto locale nella ricostruzione del fenomeno. Questo ci porta necessariamente ad un confronto con la storiografia che tratta degli esperti incaricati dell'elaborazione delle politiche economiche. Si tratta di una letteratura dai confini molto labili, che si è concentrata sul ruolo degli esperti statali, sul rapporto tra tecnici e politica, fino alle analisi che portano sulle tecnocrazie nella storia contemporanea. Ci interesseremo particolarmente alla storiografia latinoamericana, che ha introdotto elementi di analisi particolarmente utili per il caso colombiano e quella italiana, da cui trarremo alcune riflessioni sugli esperti della pianificazione economica.

La maggior parte dei contributi di stampo sociologico o politologico, si aprono con una proposta analitica per definire la categoria presa in esame. Tra i contributi latinoamericani, l'analisi di Sarah Babb ha introdotto il concetto di "legittimità" come categoria per definire questo gruppo<sup>56</sup>. Babb associa all'identificazione di un particolare sapere tecnico, nel nostro caso economico, il riconoscimento di questo sapere, come elemento essenziale. Gli economisti, secondo Babb, si sono affermati come elite statale nel momento in cui sono stati legittimati ad occuparsi dell'amministrazione dell'economia dello stato in base al riconoscimento del loro expertise. Seguono lo stesso approccio Roderic Camp<sup>57</sup> e Patricio Silva<sup>58</sup>. Lo sforzo di categorizzare questo gruppo proprio a questi studi non è forse la via più opportuna per la nostra ricerca, in quanto appiattisce la complessità della ricostruzione storica alla necessità di definire il "campo" oggetto di analisi attraverso alcune proprietà degli attori spesso definite a priori dall'autore dell'analisi. Come vedremo nel terzo paragrafo, la nostra analisi privilegia invece un approccio di tipo relazionale, nel quale il capitale relazionale degli attori non è definito dalla presenza o assenza di determinate attributi sociologici, ma dalle relazioni tra gli individui, intese come insieme di vincoli e risorse che si esprimono in una congiuntura storica.

Vi è però un filone di studi latinoamericani sulle elites statali che ci fornisce elementi importanti in relazione al caso colombiano. Si tratta di una serie di studi che tratta l'affermazione delle politiche di modernizzazione da parte degli stati latinoamericani ("*desarrollismo*") come congiuntura storica che ha contribuito ad una maggiore affermazione e presenza degli economisti latinoamericani nell'amministrazione pubblica. Secondo questi autori, il *desarrollismo* ha portato ad una domanda crescente di expertise economico da parte delle amministrazioni statali, in relazione alle politiche di sviluppo e di pianificazione economico da un lato e con la risposta alle crisi economiche dall'altro<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Sarah Babb, *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004).

<sup>57</sup> Roderic Ai Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century* (Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 2002).

<sup>58</sup> Patricio Silva, *En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010).

<sup>59</sup> Miguel A. Centeno e Patricio Silva, a c. di, *The Politics of Expertise in Latin America* (New York: Palgrave Macmillan, 1998); Verónica Montecinos, *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994* (Amsterdam: CEDLA, 1998).

Un contributo recente a questa letteratura proviene dalla collezione di saggi coordinata da Jairo Estrada Alvarez nel 2005<sup>60</sup>. Come osservato dall'editore della collezione, questi studi si sono sviluppati soprattutto a partire dagli anni Novanta, tentando un primo esame delle politiche economiche neo-liberali che sono state applicate nella regione a partire dalla fine degli anni Settanta. Alcuni casi emblematici, come quello dei Chicago Boys in Cile, hanno ricevuto un'attenzione particolare dalla letteratura economica, sociologica e politologica, ma anche gli studi storici hanno cominciato ad affrontare la tematica. Proponendo “una prima approssimazione”<sup>61</sup> alla bibliografia sul ruolo degli esperti, il libro di Estrada ha fornito un primo approccio interdisciplinare e comparato alla questione, proponendo uno dei temi più percorsi dalla letteratura sul tema, vale a dire il ruolo della globalizzazione e della diffusione transnazionale di alcune teorie e modelli di sviluppo alla base dell'ascesa al potere di esperti tecnici, soprattutto nei campi della politica e dell'economia politica<sup>62</sup>. Più recentemente, i lavori di Mariano Plotkin e del gruppo di ricerca sui “saperi di stato” dell'Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) hanno fornito un importante apporto alla letteratura sulle elites statali e sugli esperti, non solo attraverso ricerche di caso, concentrate sulla regione latinoamericana, ma soprattutto nello sforzo di definizione del oggetto e della metodologia di analisi<sup>63</sup>.

Un dossier coordinato da Plotkin, pubblicato nel 2010, ha organizzato una serie di studi sulle elites e sull'expertise tecnico offrendo alcune indicazioni metodologiche e spunti di riflessioni che si rivelano importanti per la nostra analisi<sup>64</sup>. In primo luogo, queste ricerche puntano l'attenzione sulla costituzione e formulazione di quell'insieme di saperi tecnici posti al servizio dell'amministrazione pubblica e definiti come “saperi di stato”. In secondo luogo, si cerca di indagare lo sviluppo delle istituzioni proprie dello stato moderno e le congiunture attraverso le quali si rese necessario il ricorso a questi expertise tecnici. Infine, ci si rivolge alle modalità di produzione di questi saperi, un “universo variegato”, formato dal mondo accademico e da altre forme e pratiche che portano alla costituzione di un gruppo di esperti.

---

<sup>60</sup> Jairo Estrada Alvarez, a c. di, *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina* (Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia: Convenio Andrés Bello: Colciencias, 2005).

<sup>61</sup> Ibid., 13.

<sup>62</sup> Al riguardo, rimane determinante lo studio di Yves Dezalay e Bryant G. Garth, *La Mondialisation des guerres de palais* (Paris: Seuil, 2002).

<sup>63</sup> Mariano Plotkin e Eduardo A. Zimmerman, *Los saberes del Estado* (Edhasa, 2012).

<sup>64</sup> Mariano Plotkin, «Introducción», *PolHis: Boletín Bibliográfico Electrónico* 3, n. 6 (2010), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=21883>.

Un'interpretazione simile viene fornita dalla storiografia italiana sul tema dei tecnici statali. Interessandosi alla politica economica italiana nel passaggio tra il ventennio fascista e la ricostruzione del secondo dopoguerra, questi studi, che si inseriscono in un più ampio dibattito sul ruolo e le modalità di azione dello Stato nei compiti di controllo e di regolazione della vita economica, mostrano come tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta si formò un gruppo di funzionari portatori di competenze e saperi che si posero al servizio della classe dirigente o entrarono in contrasto con essa. In questo modo, la vita pubblica fu amministrata dallo Stato secondo procedimenti tecnici che si riteneva potessero rappresentare una garanzia per la convivenza pacifica tra i vari interessi economici e sociali<sup>65</sup>.

Abbiamo presentato in questo capitolo una prima panoramica, senza pretesa di completezza, delle principali linee storiografiche sul tema dell'international economic advising, riconoscendovi due problematiche fondamentali: lo studio della teoria e pratica dell'advising internazionale e lo studio della sua ricezione nei paesi interessati, soprattutto per quanto riguarda gli esperti statali incaricati di metterne in pratica le raccomandazioni. La nostra ricerca prende le mosse da questi contributi e ne condivide alcune istanze fondamentali, che ritroviamo soprattutto nei lavori di Alacevich, per quanto riguarda l'international economic advising e nelle ricerche sorte intorno all'IDES e ai lavori di Mariano Plotkin, per quanto riguarda la costituzione di un gruppo di esperti statali, che, a partire dagli anni Trenta, ha cominciato a caratterizzare la pianificazione economica di molti paesi latinoamericani. In entrambi i casi, questi studi hanno formulato una proposta di analisi che punta l'attenzione sulle pratiche, intese come un processo variegato da indagare studiando gli attori che vi prendono parte, le organizzazioni interessate e il contesto in cui le politiche vengono formulate, nonché i circuiti di diffusione e apprendimento di queste pratiche. Nell'ultimo paragrafo proporremo una proposta metodologica alternativa che, attraverso un approccio microstorico e gli strumenti propri dell'analisi delle reti sociali, cerca di superare alcuni limiti riscontrabili nella letteratura che abbiamo presentato.

---

<sup>65</sup> Carlo Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia: Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni trenta agli anni cinquanta* (FrancoAngeli, 1992); Simone Misiani, *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari* (Bologna: Il Mulino, 2007), [https://www.mulino.it/isbn/9788815118134?forcedLocale=it&fbrefresh=CAN\\_BE\\_ANYTHING](https://www.mulino.it/isbn/9788815118134?forcedLocale=it&fbrefresh=CAN_BE_ANYTHING).





### 1.3: Storia globale, microstoria, approccio relazionale

Come abbiamo visto nei precedenti capitoli, tanto la letteratura sulla Guerra fredda, quanto quella sull'economic advising e sugli esperti statali hanno espresso l'importanza di un approccio che metta in luce le interazioni tra gli programmi di sviluppo internazionali e il contesto locale. La questione dell'*agency* ha portato quindi la storiografia a riconoscere l'opportunità di applicare un approccio globale ai programmi di sviluppo e modernizzazione. Questo "global turn" storiografico è stato ben riassunto nell'introduzione di un numero di *Diplomatic History*, apparso nel 2009, di cui riportiamo un ampio paragrafo, in quanto sintetizza efficacemente alcuni aspetti chiave nell'approccio che intendiamo seguire nella nostra ricerca:

“Una storia globale della modernizzazione [...] esplora la modernizzazione non come un processo esportato dagli Stati Uniti, ma come un fenomeno globale [...]; esamina le interazioni tra modernizzazione e geopolitica, considerandole distinte analiticamente, ma spesso sovrapposte; e assume che la modernizzazione fu un progetto globale. ‘Globale in questo caso implica anche transnazionale: le politiche modernizzatrici trascendono i confini nazionali e regionali, con un conseguente trasferimento di conoscenze stabilimento di connessioni tra società ed individui che altrimenti non avrebbero avuto luogo. Infine, le storie globali della modernizzazione devono essere scritte da una prospettiva locale, dalla prospettiva di attori e progetti specifici. Sembrerebbe controintuitivo suggerire che la maniera miglio per comprendere un processo globale sia quella di restringere il focus, ma gli studi locali offrono un'ottima strada per gli studi globali della modernizzazione, senza perdere di vista le circostanze regionali, nazionali e internazionali.<sup>66</sup>

Molti lavori sull'affermazione dei programmi di sviluppo e dell'ideologia della modernizzazione che li accompagnava ne avevano già riconosciuto l'aspetto

---

<sup>66</sup> «A global history of modernization [...] explores modernization not as an American export, but as a global phenomenon [...]; it examines the intersections between modernization and geopolitics, considering them analytically distinct but often overlapping; and it starts from the assumption that modernization was a global project in character and scope. Global here also implies transnational: modernization policies transcended national and regional borders, transferred knowledge across continents and established connections between societies and individuals that might not have come into existence otherwise. Finally, global histories of modernization must be written from the local—about specific projects and individuals. It is counterintuitive to suggest that the best way to understand a global process is by narrowing the focus, but [...] local studies offer an excellent avenue to the study of global studies of modernization without losing sight of regional, national, and international circumstances» David C. Engerman e Corinna R. Unger, «Introduction: Towards a Global History of Modernization», *Diplomatic History* 33, n. 3 (1 giugno 2009): 376–77.

transnazionale, nei processi di diffusione e ricezione.<sup>67</sup> Tuttavia, la loro prospettiva era rimasta centrata sugli Stati Uniti, come sostanzialmente unici ideatori e artefici dei programmi di sviluppo. I contributi come quelli raccolti nel 2009 dal numero monografico di *Diplomatic History* ci raccontano una storia che prende in causa anche altre dinamiche, come quelle del rapporto tra programmi di modernizzazione e processi di decolonizzazione, già evidenziati dai lavori di Westad, che nel numero vengono analizzati anche prendendo in considerazione gli interventi dei Paesi dell'Europa occidentale nelle colonie africane ed asiatiche.

Nell'indagare le possibili metodologie per questo cambio di prospettiva, si rileva anche l'utilità degli approcci etnografici e antropologici, come chiave di accesso per comprendere i meccanismi di interazione tra gli attori. Il nostro lavoro prende le mosse da questo assunto, notando come l'interazione con il contesto locale sia fondamentale nell'affermazione dei modelli di intervento nei Paesi in via di Sviluppo da parte delle agenzie internazionali. Tuttavia, non si tratta di distinguere tra locale, nazionale e globale, ma di comprendere come i meccanismi attraverso i quali i piani di sviluppo sono concretamente discussi, adottati e messi in pratica rendano questi confini (e lo stesso concetto di scala) poco utili per l'analisi.

Se alcuni lavori, come quelli di Alacevich, hanno perfettamente messo in luce la necessità di indagare l'*advising* economico come un insieme di pratiche, il nostro approccio aggiunge un tassello, riconoscendo come questa pratica sia un processo che chiama in causa molti elementi: gli attori coinvolti nella missione e nella gestione dei prestiti, il background e la rete di relazione sviluppata dagli advisors internazionali, l'ambito organizzativo e istituzionale delle missioni e dei prestiti. Questo approccio si avvarrà di alcune riflessioni nate in seno alla microstoria, cui accompagneremo una metodologia propria dell'approccio relazionale e dell'analisi delle reti sociali. In questo modo indagheremo i piani di sviluppo economico in Colombia non attraverso una contrapposizione tra "macro" e "micro", ma cercando di studiare il fenomeno dell'*advising* internazionale da una prospettiva realmente globale, dove per globale non

---

<sup>67</sup> Engerman e Unger, nel numero di *Diplomatic History*, citano Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. (eBook, Paperback and Hardcover) (Princeton, N.J.: Princeton University Press), consultato 16 novembre 2016, <http://press.princeton.edu/titles/728.html>; Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and «Nation Building» in the Kennedy Era*, 1st New edition (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000). Possiamo aggiungere sicuramente il contributo fondamentale di Ekbladh, *The Great American Mission*.

intendiamo la “semplice” giustapposizione di più aree geografiche nelle analisi, ma lo studio di articolazioni, influenze e dinamiche che si disvelano su più piani.

Un ottimo punto di partenza per descrivere questo approccio è il capitolo scritto da Maurizio Gribaudi nella collezione di saggi coordinata da Jacques Revel, *Giochi di Scala. La microstoria alla prova dell'esperienza*.<sup>68</sup> L'articolo illustra i limiti delle prospettive storiografiche che legano gli approcci “micro” e “macro” ad un problema di scala. Le une, indicano la necessità di cogliere da un lato il livello della realtà (approccio micro), le altre insistono invece sul livello globale, della generalizzazione (approccio macro).

Secondo Gribaudi, la contrapposizione tra micro e macro si lega invece a due modi di leggere i fenomeni storici:

“da un lato un sistema aperto, in perpetua trasformazione e determinato da dinamiche e meccanismi microsociale di tipo interattivo; dall'altro [...] un'immagine evolutiva, in cui i processi storici sono visti come determinati innanzitutto da fattori macrosociale ed extra-individuali”<sup>69</sup>

Seguendo questo schema, l'approccio macroanalitico cerca una sintesi della varietà di dati e comportamenti, per descrivere una tipologia, una generalizzazione, in cui i dati e i comportamenti sono ordinati gerarchicamente. Questo approccio, applicato alla storia globale, utilizza effettivamente il concetto di scala, per leggere i processi locali come componente gerarchicamente subordinata di un fenomeno globale. L'approccio microanalitico, al contrario, pensa l'ordine di causalità come un ordine aperto:

“i fattori che hanno favorito la concretizzazione di un esito piuttosto che un altro sono contestuali; sono legati alla specificità delle scelte e delle dinamiche che si sono attualizzate in un momento ed in un luogo particolari”<sup>70</sup>

Non si tratta quindi di stabilire su quale livello concentrare la propria analisi (locale, nazionale o globale), ma piuttosto decidere attraverso quali logiche analitiche vogliamo spiegare i processi storici. In questo tipo di approccio, che nell'articolo di Gribaudi viene esemplificato dal fondamentale studio di Giovanni Levi *L'eredità immateriale*<sup>71</sup>,

---

<sup>68</sup> Maurizio Gribaudi, «Scala, pertinenza, configurazione», in *Giochi di scala. La microstoria alla prova dell'esperienza* (Roma: Viella, 2011), 113–45.

<sup>69</sup> Ibid., 113.

<sup>70</sup> Ibid., 121.

<sup>71</sup> Giovanni Levi, *L'eredità immateriale: Carriera di un esorcista nel Piemonte del Seicento* (Torino: Einaudi, 1985).

l'osservazione locale viene privilegiata non da una prospettiva di scala, ma dalla prospettiva di accesso e ricostruzione di “meccanismi e dinamiche di ordine generale”<sup>72</sup>. La causalità, nei lavori microanalitici, è ricostruita attraverso i comportamenti, le interazioni e le scelte degli attori. Questo ci porta al concetto di “pertinenza” e “configurazione”. Il peso del contesto nello svolgersi di una dinamica non può essere stabilito a priori, in quanto si svela nei meccanismi stessi che costituiscono la dinamica. In particolare, sono le interazioni tra gli individui che permettono di specificare e concretizzare una dinamica. Inoltre, queste interazioni devono essere svelate nella pertinenza del particolare contesto indagato: nell'approccio microanalitico, quindi le categorie interpretative si costituiscono nel corso dell'analisi<sup>73</sup>.

Lo studio delle interazioni tra gli individui per arrivare ai meccanismi alla base di un fenomeno, ci ha portato all'adozione di un “approccio relazionale” che unisce metodologie proprie della ricerca microstorica e strumenti concettuali della sociologia e della antropologia politica. In particolare, la nostra tesi applicherà l'analisi delle reti sociali come strumento analitico per comprendere i fenomeni di mediazione e conflitto. Ci baseremo su una serie di lavori che hanno segnalato l'opportunità di combinare la metodologia propria della microstoria italiana con gli approcci relazionali emersi soprattutto nella letteratura sociologica.

Come abbiamo visto, la microstoria, nell'adottare un approccio che mira a “ripulire” la realtà storica da categorie esterne che la reificherebbero, analizza ogni configurazione sociale, culturale, economica come risultato dell'interazione di innumerevoli strategie individuali e valorizza il carattere processuale, generativo dei contesti storici, costruiti appunto dall'intrecciarsi di razionalità limitate, transazioni provvisorie, conflitti e negoziazioni. Negli anni Novanta, alcuni storici come Maurizio Gribaudi <sup>74</sup>, Jean-Pierre Dedieu e Zacarias Moutoukias hanno combinato queste prospettive unendole alla metodologia propria dell'analisi delle reti sociali, rifacendosi in particolare ai lavori Elisabeth Bott<sup>75</sup>, poi ripresi dalla scuola di Manchester<sup>76</sup> e a quelli di

---

<sup>72</sup> Gribaudi, «Scala, pertinenza, configurazione», 122.

<sup>73</sup> Ibid., 131.

<sup>74</sup> Illustrato nell'articolo precedentemente citato, quest'approccio viene applicato, per esempio, in Maurizio Gribaudi e Alain Blum, «Des catégories aux liens individuels : l'analyse statistique de l'espace social», *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 45, n. 6 (1990): 1365–1402.

<sup>75</sup> Elisabeth Bott, *Family and Social Network* (London: Tavistock Publications, 1957).

<sup>76</sup> In particolare, Jeremy Boissevain, *Friends of Friends: Networks, Manipulators and Coalitions* (Oxford: Basil Blackwell, 1974).

Mark Granovetter<sup>77</sup>. Una breve ricostruzione di questi studi ci servirà per evidenziare le potenzialità di un approccio metodologico che indaga le interazioni interpersonali come strumento analitico per comprendere l'emergenza e la configurazione di un fenomeno. Nel nostro caso, applicheremo questa metodologia per svelare il tessuto relazionale, le fazioni e le alleanze alla base dell'emergenza dell'economic advising in Colombia.

Cercheremo di dimostrare che la specifica configurazione del tessuto relazionale delle missioni della Banca Mondiale in Colombia (vale a dire, il tessuto che si cristallizzò in seguito alle prime negoziazioni tra advisors internazionali ed expertise locale) definì in maniera specifica la forma dell'advising economico nel Paese e la stessa gestione del credito internazionale. Se consideriamo l'advising economico e i programmi di sviluppo internazionale in un dato contesto come un insieme di pratiche e istituzioni, un approccio relazionale alle missioni della Banca Mondiale in Colombia aiuta a comprendere come queste istituzioni siano emerse e si siano affermate.

I lavori di Moutoukias partirono dall'assunzione che la definizione di un ruolo sociale e l'analisi delle strategie e dei comportamenti degli attori devono essere compresi tenendo presente la molteplicità di legami che questi attori attivano e la molteplicità di ambiti in cui operano. A questa concezione, ancora puramente metaforica e concettuale della nozione di rete e di legame sociale, propria della Scuola di Manchester, Moutoukias combinò gli strumenti dell'analisi delle reti sociali. In particolare, la nozione di rete ego-centrata (su cui ritorneremo nel corso della ricerca) e la possibilità di misurare in maniera formalizzata questi legami, gli permise di studiare le negoziazioni tra commercianti a Buenos Aires nell'Ancien Regime come parte di un sistema di relazioni più ampio, che dava senso all'esito delle negoziazioni<sup>78</sup>. Si trattava di ribaltare la prospettiva in base alla quale i ruoli sociali sarebbero invece determinati a partire dall'insieme di categorie che definiscono un gruppo sociale (che si tratti della famiglia o di altri tipi di comunità o gruppi socio-professionali). A questa visione, Moutoukias oppose il principio secondo il quale:

---

<sup>77</sup> Mark Granovetter, «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness» *American Journal of Sociology*, n. 91 (1985): 481–510; Mark S. Granovetter, «The Strength of Weak Ties», *American Journal of Sociology* 78, n. 6 (1973): 1360–80.

<sup>78</sup> Zacarias Moutoukias, « Réseaux personnels et autorité coloniale : les négociants de Buenos Aires au XVIIIe siècle », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 47, n. 4 (1992) : 889–915.

“Le reti di relazione personali alle quali si appoggiano gli attori per presentare la loro azione politica costruiscono una trama che attraversa le istituzioni e ne orienta il funzionamento”<sup>79</sup>

Sono questi legami, infatti, che determinano l’accesso alle informazioni, al credito e al mercato. Le relazioni commerciali, quindi, non si possono analizzare separatamente da questo contesto più vasto di relazioni sociali.

Torneremo più avanti a discutere l’uso dell’approccio relazionale e delle analisi delle reti sociali nella ricerca storica. Si tratta in effetti di un campo di analisi estremamente variegato, che necessita, esso stesso, di una descrizione più approfondita che renda conto della complessità e pluralità di posizioni al suo interno<sup>80</sup>. Quello che ci interessa in questo momento è fissare le potenzialità dell’approccio relazionale negli studi che, come il nostro, cercano di spiegare lo svolgersi di una dinamica storica attraverso il comportamento degli attori, assumendo che esso non derivi, deterministicamente, dal contesto in cui operano, ma piuttosto sia il risultato dell’interazione tra gli individui. Questa visione è stata perfettamente esplicitata nel famoso articolo di Mark Granovetter, pubblicato nel 1985. Granovetter afferma che le istituzioni siano un processo di costruzione sociale e non entità definite con principi che si collocano al di fuori degli attori. L’emergenza e lo sviluppo di assetti istituzionali non possono quindi essere analizzati separatamente dal contesto relazionale degli individui che li compongono<sup>81</sup>.

Seguendo questa tradizione di studi, la nostra ricerca non utilizza l’analisi delle reti sociali per limitarsi a ricostruire il tessuto relazionale degli attori che hanno preso parte alle missioni della Banca Mondiale. Al contrario, questi strumenti teorici e metodologici ci permettono di reintrodurre gli individui nell’analisi istituzionale al centro della nostra ricerca, evidenziando il ruolo delle strategie degli individui, contingenti ad un contesto specifico, a spiegare l’emergenza e l’affermazione di determinate istituzioni. Nel nostro caso, le strategie degli attori che presero parte alle missioni, attraversando le diverse sfere istituzionali, orientarono la messa in opera delle riforme politiche ed economiche realizzate dalle agenzie internazionali. L’approccio insiste sulla

---

<sup>79</sup> « Les réseaux des relations personnelles sur lesquels les acteurs [...] s’appuient pour présenter leur action politique, constituent une trame qui traverse les institutions et oriente leur fonctionnement” *ibid.*, 891.

<sup>80</sup> Michael Eve, « Deux traditions d’analyse des réseaux sociaux », *Réseaux* 5, n. 115 (2002) : 183–212 ; Per quanto riguarda l’applicazione alla ricerca storica, un utile panorama delle metodologie e degli approcci è fornito da Claire Lemerrier, « Analyse de réseaux et histoire », *Revue d’histoire moderne et contemporaine* 2, n. 52 (2005) : 88–112.

<sup>81</sup> Granovetter, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness ».

interdipendenza tra un sistema istituzionale e gli attori che ne fanno parte. In una dinamica resa ancor più complessa da una molteplicità di attori appartenenti a più sfere istituzionali, l'approccio relazionale si rivela uno strumento estremamente utile per spiegare un determinato assetto istituzionale, non come prodotto di un modello fissato a priori, ma come risultato dell'interazione di interessi diversi, contingenti.

Questa sequenza interpretativa, partendo dai dibattiti sul rapporto tra "locale" e "globale" nell'interpretazione dei piani di sviluppo ci ha portato all'adozione di una metodologia microanalitica e allo studio delle reti sociali per comprendere l'emergere delle pratiche e delle istituzioni che regolano i piani di sviluppo internazionale in Colombia. L'ultimo passo presuppone l'introduzione del concetto della dipendenza dal percorso (path dependence). Come noto, questa nozione rimanda all'idea che un evento storico, una volta dispiegato, fissa l'orizzonte delle opzioni possibili da adottare negli eventi successivi. Nel nostro caso noteremo come determinate pratiche e decisioni, adottate dagli attori in un momento  $t$ , produrranno un effetto di lock che influenzerà il contesto in cui gli attori si troveranno ad agire al momento  $t+1$ , nonostante questi effetti non fossero necessariamente previsti o considerati nel momento  $t$ .

La nostra ricerca mostrerà come a partire dalla prima missione della Banca Mondiale in Colombia, nel 1949, si crearono una serie di dispositivi istituzionali che, nati come prodotto "accidentale" della Missione, organizzarono la pianificazione e l'accesso al credito internazionale da un lato e il modello di intervento della Banca Mondiale dall'altro. Le reti sociali sono quindi lo strumento per comprendere una dinamica di evoluzione istituzionale, per dare storicità a fenomeni che solitamente vengono spiegati solo attraverso la funzione che devono assolvere. L'adozione del concetto di path dependence, quindi, permette di mettere in risalto da un lato le strategie degli attori e dall'altro l'esito dell'*agency*, senza stabilire una linearità tra i due ambiti.



## **CAPITOLO 2: Le organizzazioni finanziarie internazionali dopo Bretton Woods: emergenza e affermazione della Banca mondiale (1944-1955)**

Come anticipato nel primo capitolo, una delle problematiche centrali nella nostra ricerca riguarda la relazione tra l'elaborazione delle teorie e modelli di sviluppo da parte della Banca mondiale e l'insieme di attori e pratiche attraverso le quali si dispiegò la sua azione. Per comprendere questi meccanismi è tuttavia necessario analizzare la Banca Mondiale dal punto di vista organizzativo ed istituzionale, descrivendo la sua fondazione, la sua organizzazione e gli interventi che operò nei primi anni di attività. Questo capitolo intende farlo occupandosi di tre aspetti fondamentali:

- Le trattative di Bretton Woods e lo scenario delle relazioni internazionali alla fine della Seconda Guerra Mondiale (1944-1946);
- Il rapporto tra la Banca Mondiale e le altre agenzie internazionali e l'influenza che queste ebbero nella definizione dei suoi obiettivi e delle sue modalità d'azione.
- L'organizzazione della Banca Mondiale, l'evoluzione del suo management e dei suoi interventi nei primi anni di attività (1945-1955),

La prima sezione analizza la creazione della Banca Mondiale così come è emersa dagli accordi di Bretton Woods e le opzioni che si confrontarono. In seguito cercheremo di comprendere quale sia stata la relazione tra le attività della Banca Mondiale e i programmi di intervento economico finanziati dagli Stati Uniti. Ci occuperemo in particolar modo del rapporto con il i programmi di assistenza economica statunitense avviati nello stesso periodo, caratterizzato in particolare dal Programma in Quattro Punti di Harry Truman e dal Piano Marshall, utilizzando il materiale disponibile nelle banche dati on line della Banca Mondiale e della Agenzia di sviluppo internazionale statunitense (US AID)<sup>82</sup>, soprattutto per quanto riguarda i rapporti di attività delle agenzie e per i

---

<sup>82</sup> Per quanto riguarda la Banca Mondiale, sono disponibili on line i rapporti prodotti dai vari dipartimenti, che informano non solo su prestiti specifici, ma anche su questioni più generali, quali le relazioni economiche internazionali e i piani di intervento e sviluppo di altre agenzie: <http://projects.worldbank.org/> e <http://documents.worldbank.org/curated/en/home>. Per quanto riguarda le agenzie statunitensi, la Development Experience Clearinghouse fornisce risorse on line sui programmi di assistenza economica e tecnica finanziati dall'USAID, raccogliendo anche la

documenti che esplicitano le relazioni tra i programmi di intervento statunitensi e quelli della Banca Mondiale. Infine ci concentreremo sull'organizzazione della Banca avvalendoci soprattutto dei primi documenti prodotti dall'organizzazione, che ne espliciteranno l'organizzazione interna e forniranno elementi importanti per comprendere l'elaborazione dei primi interventi, l'interazione con i contesti in cui operò e le prime valutazioni fatte dagli stessi advisors della Banca.

Nel delineare la relazione tra la Banca mondiale ed altre agenzie di credito statunitensi, come l'European Recovery Program, questo capitolo intende mostrare che l'analisi delle attività della Banca Mondiale non può essere rivolta allo studio dei soli interessi statunitensi in Europa e nelle altre regioni interessate dalla sua azione. Per quanto gli Stati Uniti abbiamo occupato una posizione centrale e dominante negli accordi e nelle risoluzioni che portarono alle prime nomine relative alla presidenza e alla dirigenza della Banca, quest'ultima operò fin dall'inizio come organizzazione indipendente e autonoma rispetto al governo statunitense. Un'analisi della sua azione quindi non può limitarsi a riproporre gli stessi schemi interpretativi con cui vengono studiati gli interventi statunitensi, politici ed economici, nel mondo. Questo vale anche in riferimento alla Guerra fredda. L'azione della Banca si svolge in un contesto profondamente segnato da questo conflitto ed è sicuramente possibile ed utile analizzare le influenze reciproche tra l'evoluzione del conflitto e le attività della Banca. Tuttavia sarebbe riduttivo spiegare i cambiamenti di procedura della Banca attraverso l'evoluzione della Guerra fredda o utilizzando le stesse lenti interpretative. Vi sono in effetti logiche interne all'assetto della Banca e all'interazione tra i suoi membri, che sfuggono a una tale rappresentazione.

---

documentazione precedente alla creazione dell'USAID, relativa ad agenzie quali l'ERC e la MSA e a programmi come il Point Four: <https://dec.usaid.gov/dec/content/search.aspx>

## 2.1: La Banca mondiale nei dibattiti di Bretton Woods (1944-1945)

Gli accordi di Bretton Woods sancirono la nascita di un nuovo ordine nelle relazioni economiche mondiali. Oltre a stabilire un nuovo sistema monetario internazionale, basato sul principio di stabilità costituito dai cambi fissi tra le monete e dal ruolo centrale del dollaro, gli Accordi portarono alla fondazione della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e il Fondo Monetario Internazionale. Il sistema di regole che si affermò a Bretton Woods si può considerare come un ibrido delle due principali proposte che si confrontano durante la conferenza nel luglio del 1944. I due piani, redatti dall'economista inglese John Maynard Keynes e dal funzionario americano Harry Dexter White, vennero presentati a Bretton Woods in seguito alle negoziazioni prodotte tra il 1941 e il 1943. La proposta di Keynes riprendeva un *memorandum* risalente al 1941 che ne conteneva gli aspetti essenziali: la creazione di una banca internazionale, la International Clearing Bank, in cui le banche nazionali avrebbero depositato le proprie riserve; la presenza di una moneta internazionale, il *bancor*, definita in oro, a cui le altre valute sono legate da un cambio fisso e limitazioni alle svalutazioni nazionali. Il piano americano presentato da White venne definito nel 1943 e prevedeva l'istituzione di un International Stabilization Fund in cui i Paesi versano quote in oro e in valuta. Il Fondo avrebbe avuto un'unità monetaria, l'*unitas*, definita pari a una quantità di oro equivalente a 10 USD. Con gli Accordi si sancì che il dollaro sarebbe stata l'unica valuta convertibile in oro, in base ad una parità fissa (35 USD contro un'oncia d'oro).

Per quanto riguarda le posizioni assunte durante la conferenza, sono state elaborate tesi contrastanti. Devesh Kapur, John Lewis e Richard Webb, ricostruendo nel dettaglio i passaggi precedenti all'inizio della conferenza<sup>83</sup>, notano come nella prima bozza proposta da Harry Dexter White per l'istituzione di una banca internazionale nel 1942, il termine "sviluppo" fosse completamente assente. White parlava in effetti della creazione di una "Banca per la Ricostruzione", che assistesse al processo di ricostruzione e ripresa economica nel secondo dopoguerra. Nel corso del 1943 venne approvato il nome che sarebbe rimasto nella bozza discussa a Bretton Woods e che includeva il termine "sviluppo", tuttavia la creazione di questo organismo non era tra i punti centrali della conferenza. Questo elemento è ripreso da Mason e Asher, che notano che quando il segretario di stato statunitense convocò 44 paesi alla conferenza di Bretton Woods,

---

<sup>83</sup> Devesh Kapur, John Lewis, e Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century (Vol. I & II)* (Brookings Institution Press, 1997), 57–70.

avrebbe detto che il meeting era rivolto a formulare “proposte definitive per un Fondo Monetario internazionale e possibilmente per una Banca per la Ricostruzione e lo Sviluppo”<sup>84</sup>. La seconda non era tra gli interessi principali dei rappresentanti del Regno Unito, ma fu inserita nel contesto più ampio delle negoziazioni tra i due Paesi. Questa tesi sarebbe avvalorata dalle parole di Burke Knapp uno degli esponenti più importanti ed influenti nel management della Banca ha dichiarato che il tempo di discussione dedicato alla creazione della Banca durante la conferenza fu estremamente limitato, rispetto agli altri temi discussi:

“Durante i preparativi per gli accordi di Bretton Woods e durante la conferenza stessa, si prestava poca attenzione alla Banca. Penso che se si dovesse misurarne il tempo, probabilmente le discussioni sulla Banca non presero più di un giorno e mezzo, sui 14 giorni di lavoro alla Conferenza di Bretton Woods”<sup>85</sup>.

Di tutt’altro avviso il recente contributo di Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods*<sup>86</sup>, che sostiene la centralità della questione dello sviluppo nella conferenza di Bretton Woods, soprattutto negli interessi statunitensi e latinoamericani. Riprendendo precedenti ricerche sulle relazioni tra Stati Uniti e America Latina, Helleiner osserva come gli interventi di assistenza tecnica statunitense in America Latina, alla fine degli anni Trenta e all’inizio degli anni Quaranta, abbiano posto le basi per la creazione della Banca mondiale, con una missione specificamente rivolta allo sviluppo delle aree depresse. Trattando diffusamente l’azione delle delegazioni latinoamericane alla conferenza, Helleiner afferma che queste ebbero un ruolo particolarmente importante nella definizione degli scenari post bellici, soprattutto per quanto riguarda l’attivazione di programmi di sviluppo internazionale sotto l’egida della Banca mondiale.

La nostra ricerca non si è basata su uno spoglio del materiale prodotto a Bretton Woods, per questa ragione analizzeremo questa fase attraverso i contributi storiografici

---

<sup>84</sup> “definitive proposals for an International Monetary Fund and possibly a Bank for Reconstruction and Development”. Edward Sagendorph Mason e Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods: The Origins, Policies, Operations, and Impact of the International Bank for Reconstruction and Development and the Other Members of the World Bank Group: The International Finance Corporation, the International Development Association [and] the International Centre for Settlement of Investment Disputes* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1973), 12.

<sup>85</sup> «Little attention was paid to the Bank in the pre-Bretton Woods planning or in the Bretton Woods Conference itself. I suppose if one measured the time spent during those fourteen days of work at the Bretton Woods Conference, the Bank probably didn’t take more than a day and a half» Burke Knapp, «J. Burke Knapp Oral History Interviews», in *Harry S. Truman Library*, 1975, 40–41, <https://www.trumanlibrary.org/oralhist/knappjb.htm>.

<sup>86</sup> Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014).

prodotti e un'analisi degli *Articles of Agreements* firmati al termine della conferenza. In questo senso, ci sembra che Helleiner produca argomenti convincenti riguardo alla volontà statunitense di porre la questione dello sviluppo alla conferenza di Bretton Woods e, soprattutto, riguardo alle pressioni delle delegazioni latinoamericane, che del resto sono menzionate anche da Kapur. Una discussione sul rapporto tra ricostruzione e sviluppo fu portata avanti dai delegati messicani e venezuelani, che chiesero che le due componenti avanzassero di pari passo. La proposta fu accettata durante la conferenza e l'articolo I degli *Agreements* affermava che il suo compito sarebbe stato quello di “assistere nella ricostruzione e nello sviluppo dei territori degli stati membri”<sup>87</sup>. Come vedremo, il primo anno di attività fu quasi interamente consacrato a prestiti per la ricostruzione. Ad ogni modo, questo non fu stabilito nella conferenza e vedremo che non mancarono richieste di prestito allo sviluppo che furono discusse dai dipartimenti della banca e il cui rifiuto non si spiega in termini di rapporto o gerarchia tra ricostruzione e sviluppo, ma piuttosto in termini di liquidità della Banca e credibilità del paese richiedente<sup>88</sup>.

Sicuramente possiamo vedere già a Bretton Woods un'anticipazione di dibattiti che divennero centrali in seguito, come l'intervento nelle aree depresse e la stessa concezione alla base di questo intervento<sup>89</sup>. Keynes, nell'apertura alla prima sessione della conferenza dedicata alla creazione della Banca, affermava che era necessario intervenire nelle aree depresse, aumentandone gli standards di vita, come strumento di stabilizzazione economica internazionale:

“sviluppare le risorse e le capacità produttive del mondo, con un'attenzione special ai Paesi in via di Sviluppo [...] in modo da rendere le risorse più disponibili [...]”<sup>90</sup>

L'attenzione di Keynes a politiche di aumento della produttività, che, come notato da Alacevich, costituirono un elemento centrale nel dibattito all'interno della Banca<sup>91</sup>, viene confermata anche in altri passaggi del discorso, in cui si sottolineava che la Banca si

---

<sup>87</sup> Kapur, Lewis, e Webb, *The World Bank*, 61.

<sup>88</sup> È il caso soprattutto di una richiesta di prestito da parte del Cile, che discuteremo nel dettaglio nel 5° capitolo.

<sup>89</sup> Molto opportuno a questo riguardo il riferimento di Kapur ai dibattiti interni al governo inglese, alla legislazione svedese sul welfare e alla stessa idea statunitense di un New Deal globale: Kapur, Lewis, e Webb, *The World Bank*, 68.

<sup>90</sup> «develop the resources and productive capacity of the world, with special attention to the less developed countries [...] to make the resources of the world more fully available» United States. Department of State, *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, 1944, 85, <https://fraser.stlouisfed.org/title/?id=430>.

<sup>91</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*.

sarebbe dovuta occupare di promuovere politiche espansionistiche, intendendo con questo

“L’aumento delle risorse e della produzione, accompagnato e facilitato da un corrispondente aumento del potere di acquisto”<sup>92</sup>.

Allo stesso tempo, si sottolineava che l’obiettivo principale della Banca non doveva essere quello di fornire credito, ma piuttosto di porsi come garante in “altri tipi di operazioni”:

“Una parte del capitale sottoscritto dal Fondo sarà disponibile per prestiti diretti da parte della Banca [...] ma la maggior parte del suo capitale sarà utilizzato come fondo di riserva con cui garantire altri tipi di operazioni”<sup>93</sup>.

Per la nostra analisi, riteniamo che stabilire se nelle intenzioni dei fondatori la Banca mondiale dovesse rivolgersi inizialmente alla ricostruzione o allo sviluppo non sia centrale nello studio delle sue pratiche di intervento e di approvazione dei prestiti. È sicuramente fondamentale inquadrare gli accordi di Bretton Woods nel contesto più ampio delle relazioni internazionali del secondo dopoguerra e osservare l’importanza delle relazioni interamericane nel definire questo contesto. Tuttavia, il punto fondamentale, confermato anche dalla documentatissima analisi di Helleiner, è che al termine degli accordi l’assetto della Banca e la definizione delle sue modalità di intervento restavano estremamente fluide. Che si trattasse di programmi di ricostruzione o di programmi di sviluppo, le modalità di approvazione delle richieste di intervento e la stessa idea che la Banca fornisse direttamente credito per finanziarle non si sarebbero espresse che in seguito alla conferenza di Bretton Woods.

Un altro contributo di Chwierot analizza l’evoluzione delle politiche di fornitura di credito tra parte della Banca Mondiale<sup>94</sup>. Secondo il suo studio, a Bretton Woods fu discussa essenzialmente la proposta statunitense elaborata da White. Vi si affermava la necessità della costituzione di un organismo internazionale che finanziasse progetti

---

<sup>92</sup> "The increase of resources and production in real terms, in physical quantity, accompanied and facilitated by a corresponding increase of purchasing power" United States. Department of State, *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, 85.

<sup>93</sup> «A certain part of the Fund’s subscribed capital will be called up and will be available for direct lending by the Bank [...]. But the greater part of its subscribed capital will be held as a reserve fund with which to guarantee two other types of operations» *ibid.*

<sup>94</sup> Jeffrey Chwieroth, «International Liquidity Provision: The IMF and the World Bank in the Treasury and Marshall Systems, 1942-1957», in *Orderly Change: International Monetary Relations Since Bretton Woods*, a c. di David M. Andrews (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2008), 52–77.

ritenuti produttivi, dopo un attento studio “e una relazione scritta da un comitato competente sui meriti del progetto e del prestito”<sup>95</sup>. Questa posizione venne in parte rivista in seguito alle trattative durante la conferenza di Bretton Woods, soprattutto per quanto riguarda l’esborso diretto di credito da parte della Banca. Le delegazioni statunitense e inglese, consapevoli della scarsa propensione del congresso americano alla creazione di organismi che avessero aumentato la spesa relativa al *foreign aid*, sottolinearono che la Banca dovesse avere un ruolo innanzitutto di garante, più che di *credit supplier*. Ansel Luxford, dichiarò che la posizione di Keynes, inizialmente poco interessato alla creazione della Banca, cambiò, in quanto lo stesso Keynes si rese conto dell’opportunità che il Regno Unito potesse ricevere credito per la ricostruzione da parte dell’organizzazione.

Più in generale, si affermò la convinzione che la Banca avrebbe avuto bisogno di vendere buoni sui mercati finanziari per avere la liquidità necessaria per le sue operazioni<sup>96</sup>. Vedremo in seguito come la liquidità inizialmente accordata alla Banca fosse nettamente inferiore rispetto alle richieste di prestito e di come questo influì sulle prime attività della Banca stessa, nonché sui criteri di decisione adottati per approvare o meno i prestiti, ma già questi passaggi mostrano che le decisioni prese durante la conferenza erano estremamente fluide non solo e non tanto riguardo agli obiettivi della Banca, che pure andavano definendosi, ma soprattutto riguardo alla pratica concreta dell’advising e del *money supply*.

Per quanto riguarda l’organizzazione e il management della Banca, questi vennero esplicitati nell’articolo V degli Accordi<sup>97</sup>. Si stabiliva la creazione di un Board of Governors, incaricato dell’amministrazione della Banca e la possibilità del Board di delegare parte delle attività e un Executive Board of Directors. Come vedremo, in effetti, la maggior parte delle operazioni verranno approvate da quest’ultimo, anche se il Board of Governors manteneva l’autorità esclusiva in materia di ammissione di nuovi membri, aumento del capitale della Banca e accordi con le altre organizzazioni internazionali. Inoltre, mancava ogni riferimento riguardo al rapporto tra i Boards ed i dipartimenti che si occupavano della produzione dei reports e della valutazione delle richieste di prestito. Infine, l’intervento di assistenza tecnica ed economica nei Paesi interessati e dunque

---

<sup>95</sup> “study and written report by a competent committee on the merits of the project and the loan”. Harry Dexter White, «Preliminary Draft Proposal», pp. 299-300, citato in *ibid.*, 83.

<sup>96</sup> Ansel Luxford, «Transcript of oral history interview with Ansel F. Luxford held on July 13, 1961», *Bank Oral History interviews*, 1961, 7–10, *World Bank Group Archives*.

<sup>97</sup> United States. Department of State, *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, 202–9.

l'interazione con il personale locale non erano stati esplicitati e si formalizzarono solo nel corso dell'azione della Banca.

Questa breve analisi delle principali posizioni e tematiche discusse durante la conferenza di Bretton Woods in riferimento alla creazione della Banca mondiale ci descrive la nascita di un'organizzazione i cui contorni, per quanto riguarda l'assetto organizzativo e gli stessi obiettivi, sarebbero stati definiti solo nei primi anni di attività. La missione e i principali ambiti di intervento della Banca non erano chiaramente definite, le pratiche di intervento e di controllo dei prestiti non erano esplicitate e le sue stesse possibilità di credito erano in evoluzione e dipendevano dall'introduzione delle sue obbligazioni sul mercato.



## 2.2: I primi prestiti della Banca Mondiale e il rapporto con l'assistenza economica internazionale statunitense (1946-1950)

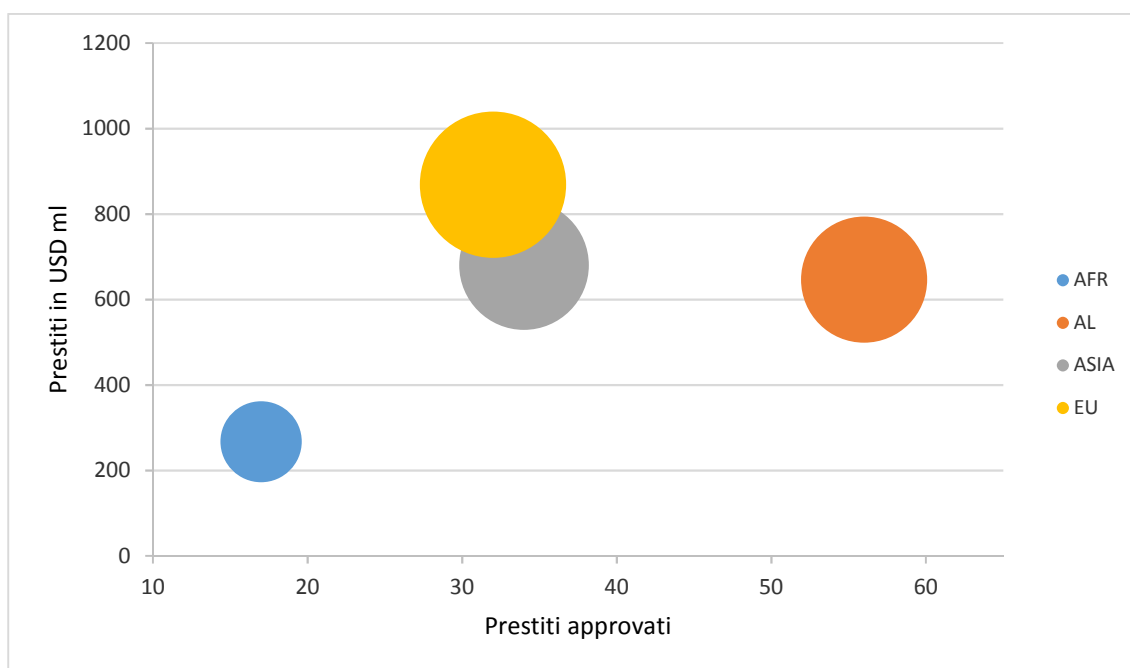
Il primo paragrafo ha messo in luce l'articolazione degli interessi tra gli Stati Uniti e gli altri Paesi che presero parte alla conferenza di Bretton Woods. Le relazioni tra gli Stati Uniti e la Banca mondiale, tuttavia, non si conclusero al momento della creazione della Banca, ma continuarono durante tutto il periodo della Guerra fredda. In questo capitolo ci concentreremo soprattutto sul primo periodo di attività della Banca, in cui le sue procedure e pratiche cominciarono ad essere elaborate e si confrontarono con i contesti in cui l'organizzazione intervenne.

Questa sezione descrive le prime fasi di attività della Banca mondiale in rapporto ai programmi statunitensi che si svilupparono nello stesso periodo. La storiografia ha già ampiamente descritto il passaggio dai prestiti alla ricostruzione a quelli allo sviluppo, iniziato con il Piano Marshall. Una volta stabilito l'avvio del piano, le risorse dell'European Recovery Program, molto più ingenti di quelle della Banca mondiale sarebbero state rivolte alla ricostruzione, mentre la Banca avrebbe cominciato ad occuparsi dello sviluppo delle aree più arretrate. In effetti il Piano Marshall superava di gran lunga le possibilità della Banca in termini di *budget* e di risorse complessive che potevano essere allocate. È innegabile che l'inizio del Piano Marshall orientò i prestiti della Banca verso settori e ambiti non toccati dal Piano Marshall. Tuttavia in questo non vi fu un deciso spostamento degli interventi dall'Europa all'America Latina e l'Europa restò centrale, insieme all'America Latina, nella definizione del *modus operandi* della Banca.

Per determinare le più importanti aree di intervento della Banca non basta considerare l'ammontare del prestito approvato in ogni Paese. In primo luogo perché la somma concessa deve essere messa in relazione con il contesto socio-economico di ogni Paese. La stessa somma prestata può avere infatti un impatto più o meno importante a seconda del Paese in cui viene concessa. Inoltre, lo studio di altri elementi può fornire informazioni ugualmente importanti. In particolare, il numero di prestiti approvati in ogni Paese, in quanto ci informa della presenza di negoziazioni, relazioni, missioni che la Banca ha effettuato in determinate regioni. Da questo punto di vista, un Paese che ha ricevuto molti prestiti, anche se di piccola entità, può essere stato estremamente importante nella definizione degli assetti organizzativi e operazionali della Banca. Se osserviamo la totalità dei prestiti versati dalla Banca fino al 1955 utilizzando questi due

criteri, notiamo che l'Europa e l'America Latina sono estremamente interessanti per osservare l'evoluzione dei primi prestiti della Banca. I quattro grafici che proponiamo descrivono l'evoluzione dei prestiti allocati dalla Banca sia per quanto riguarda la somma allocata, che per quanto riguarda il numero dei prestiti, prima a livello totale, poi in riferimento all'area di intervento.

Il primo grafico colloca le varie aree interessate dall'azione della Banca in relazione alla somma totale versata e al numero dei prestiti approvati su tutto il periodo preso in esame (1945-1955). L'America Latina risulta doppiamente interessante, in quanto riceve una somma di poco inferiore a quella di Europa e Asia, ma è interessata da un numero di prestiti di molto maggiore. Tuttavia, l'Europa non solo riceve la somma maggiore, soprattutto in virtù dell'ingente prestito concesso alla Francia nel 1947, su cui ritorneremo, ma ottiene anche un numero di prestiti non trascurabile (32), di poco inferiore a quello della regione asiatica (34 prestiti).

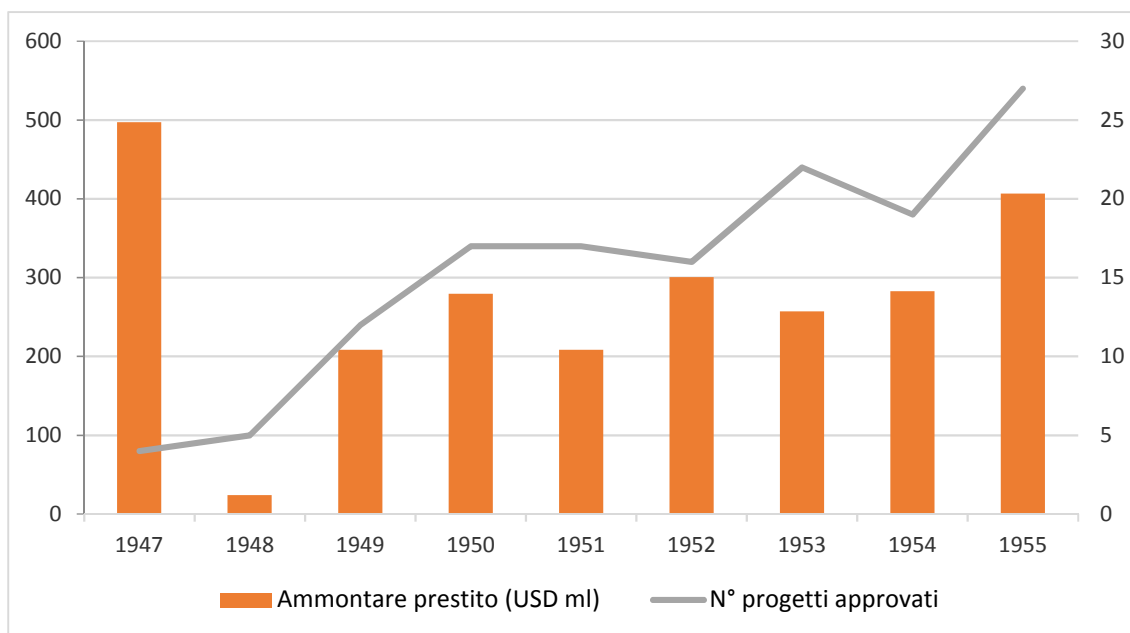


**Grafico 1. Distribuzione dei prestiti per area (1945-1955)<sup>98</sup>**

Se analizziamo la distribuzione de prestiti negli anni presi in esame, in totale e per area, notiamo la particolarità dell'anno 1947, ripresa anche nel terzo grafico. In quell'anno, solo 4 prestiti furono approvati, ma rappresentarono, da soli, una somma che non venne più raggiunta negli anni successivi. Questo si deve al fatto che uno di questi

<sup>98</sup> Fonte: Banca mondiale, Projects and Operations. <http://projects.worldbank.org/> World Bank Group Archived (d'ora in poi WBGA), Elaborazione propria.

prestiti fu concesso alla Francia e rappresentò, da solo, la somma maggiore concessa dalla Banca nei primi anni di attività. Al di fuori dell'anomalia rappresentata dal prestito francese, l'evoluzione presentata nel grafico ci mostra altri due elementi interessanti: la scarsità di prestiti erogati nel 1948 e l'aumento del numero dei prestiti negli anni successivi, a fronte di una somma erogata sostanzialmente costante, fino al 1954. Questa dinamica suggerisce una prima standardizzazione della politica della Banca per quanto riguarda le somme da erogare e un aumento delle sue attività, che si manifesta nell'aumento del numero dei prestiti erogati: più di 15 all'anno dal 1950.



**Grafico 2. Evoluzione dei prestiti approvati dalla Banca Mondiale (1945-1955)<sup>99</sup>**

Per comprendere come le pratiche di attribuzione del credito siano state distribuite nelle diverse aree, dobbiamo però entrare nel dettaglio delle aree interessate dall'azione della Banca, comparandole in base ai prestiti ricevuti nei diversi anni. Come vediamo nel grafico 3, nel 1947 la Banca intervenne solo in Europa e i prestiti furono tutti finalizzati alla ricostruzione. Già dall'anno successivo però la Banca approvò due prestiti in Cile, pur continuando a finanziare progetti per la ricostruzione in Europa. Negli anni successivi, l'America Latina si affermò sia per quanto riguarda il numero di prestiti, sia per quanto riguarda la somma prestata, ma l'Europa rimase coinvolta dall'azione della Banca.

<sup>99</sup> Ibid.

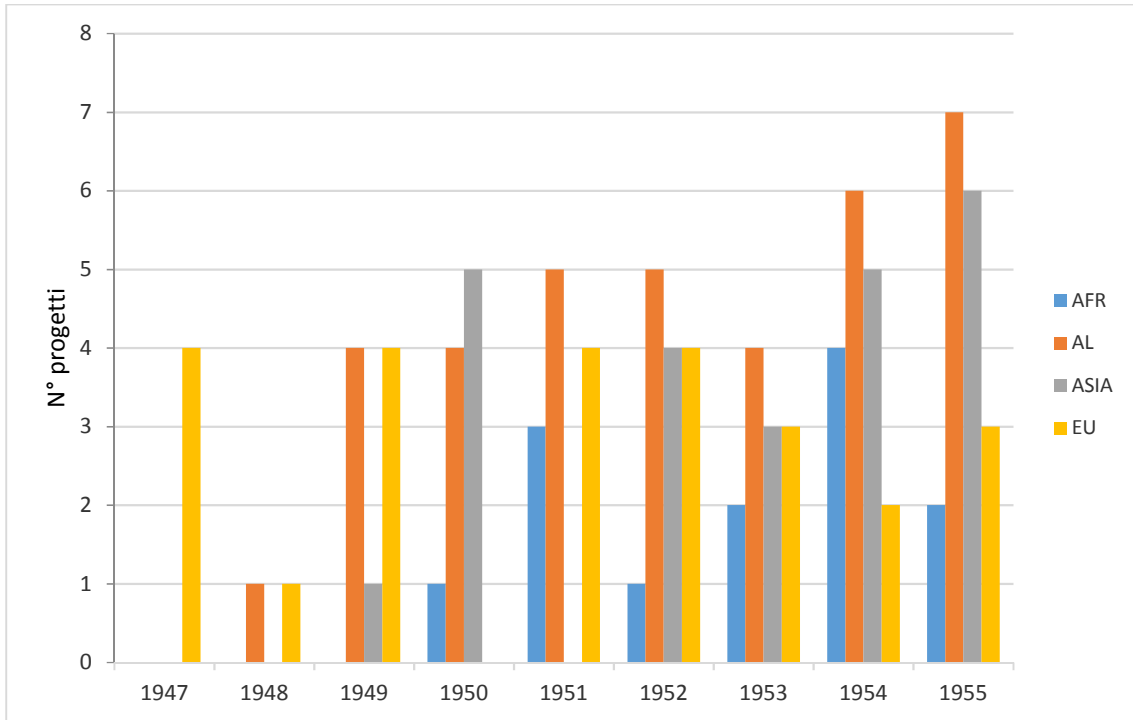


Grafico 3. Evoluzione del numero dei progetti approvati, per area (1945-1955)<sup>100</sup>

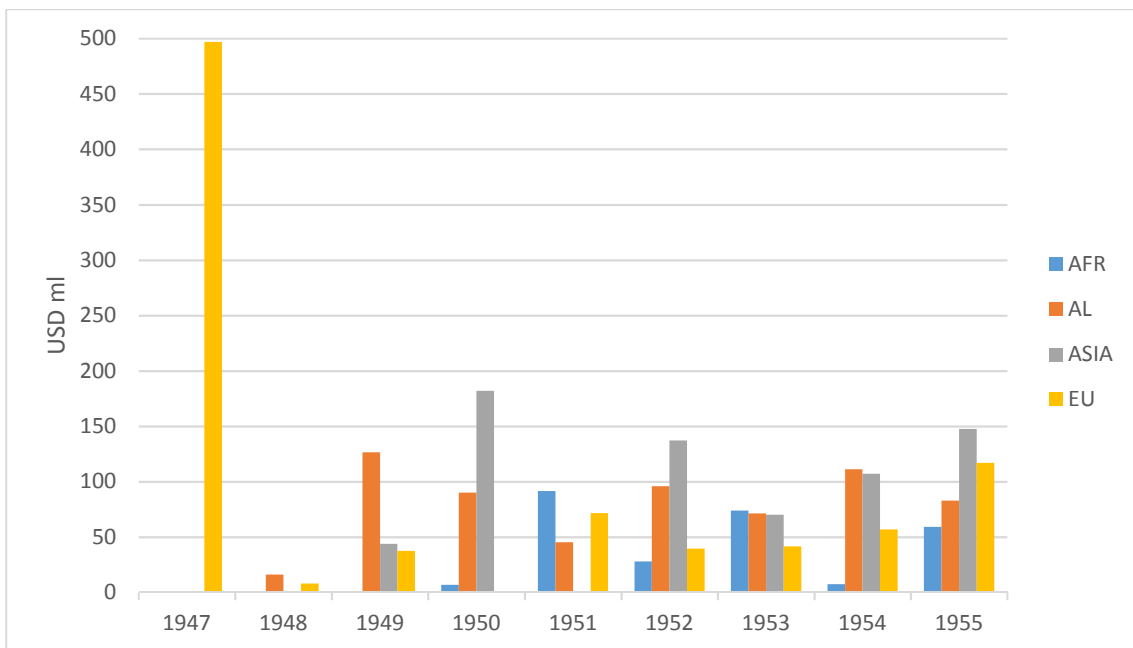


Grafico 4. Evoluzione dell'ammontare dei prestiti approvati, per area (1945-1955)<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Ibid.

Questo dato contrasta in parte con le conclusioni della letteratura cui facevamo riferimento nelle pagine precedenti. Se molti contributi hanno evidenziato lo spostamento dell'interesse della Banca dall'Europa alle altre regioni, dopo i primi prestiti legati alla ricostruzione, nel 1947, gli ultimi tre grafici sembrano suggerire una storia in parte diversa. Con la sola eccezione del 1950, in cui non sono approvati prestiti, il numero dei prestiti approvati in Europa rimase costante nei quattro anni di attività del Piano Marshall. Allo stesso tempo, come dimostra il grafico 4, le somme prestate nel 1947 non vennero più raggiunte. Al contrario, la Banca allocò meno risorse nella regione europea, in confronto alle altre aree, tra il 1945 e il 1955. Come anticipato, invece, la regione latinoamericana, invece, risulta doppiamente interessante. A partire dal 1948, vennero regolarmente approvati progetti nella regione e il loro numero fino ad arrivare a 7 prestiti approvati nel 1955 (grafico 2). Le risorse allocate ogni anno, indicate nel grafico 3, furono più altalenanti, ma, sommate, rappresentano una parte importante dell'ammontare complessivo finanziato dalla Banca.

Se uniamo la prospettiva del numero dei prestiti e quella dell'ammontare prestato, l'America Latina rappresenta l'area maggiormente interessata dall'azione della Banca nei suoi primi anni di attività. Tuttavia, l'Europa non appare in secondo piano rispetto alle altre regioni, avendo ricevuto sostanzialmente lo stesso numero di prestiti della regione asiatica. Nel corso della ricerca approfondiremo questo aspetto, notando come alcuni Paesi europei e latinoamericani abbiano rappresentato un contesto fondamentale per la definizione delle procedure operative della Banca mondiale. Quest'azione non si limitò a colmare la mancanza di un'azione statunitense. Al contrario, la regione è particolarmente interessante proprio perché tanto le agenzie di credito internazionale quanto la Banca mondiale vi intervengono nel momento di elaborazione e definizione delle loro politiche. Per quanto riguarda i Paesi europei, la Banca operò soprattutto in parallelo con il Piano Marshall, anche se non duplicò la sua azione. In effetti, concentrò il suo ruolo nelle regioni depresse, affiancandosi, in determinate occasioni, alla stessa azione del Piano Marshall. Per quanto riguarda l'America Latina, la Banca operò come abbiamo visto in maniera più massiccia, tuttavia sempre in articolazione con altri programmi.

I primi interventi statunitensi orientati allo sviluppo economico della regione furono finanziati dalla Export Import Bank già alla fine degli anni Trenta. In seguito, dopo alcuni interventi durante la Seconda guerra mondiale, nei primi anni del dopoguerra, la politica statunitense si articolò in diversi programmi. Durante la presidenza di Harry Truman prima e Dwight Eisenhower vennero attivati il Point Four nel 1949; il *food aid*

messo in atto dal 1954 attraverso l'approvazione della Public Law 480; ed altri interventi di assistenza tecnica interamericana. Ripercorreremo quindi brevemente l'elaborazione e l'avvio di questi programmi, per comprenderne l'interazione con la Banca mondiale, mentre la seconda e la terza parte della ricerca si occuperanno, più nel dettaglio, del caso colombiano.

Non ci soffermeremo molto su questi interventi, ma è importante ripercorrerli brevemente per analizzarne il rapporto con le attività della Banca mondiale. Il Piano Marshall costituì il centro degli interventi statunitensi nei primi anni del dopoguerra, tuttavia, nello stesso periodo venivano attivati altri tipi di interventi rivolti alle regioni extra-europee. In particolare, il Point Four Program fu tra i primi programmi rivolti specificamente allo sviluppo delle aree depresse. Nella nostra analisi quindi ci soffermeremo sul rapporto tra questa fase del foreign aid statunitense e l'avvio dei programmi della Banca mondiale.

Nei primi due anni successivi alla guerra, il *foreign aid* era concentrato in particolare all'assistenza alle regioni maggiormente colpite, sotto forma di *grants*. Con la fine degli aiuti forniti dalla United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), gli Stati Uniti stanziarono fondi per misure di assistenza economica in alcune aree. Nel maggio del 1947 venne approvata dal Congresso la prima di queste misure, rivolta alla Grecia e alla Turchia<sup>102</sup>, ma già dal febbraio dello stesso anno si stava preparando una risoluzione per assistere economicamente i Paesi più colpiti dalla guerra: il Foreign Relief Program, approvato nel maggio del 1947. Questo programma, finanziato con 332 milioni di dollari, venne rivolto a Austria, Grecia, Ungheria, Cina, Italia e Polonia. Era il preludio del Piano Marshall. Dopo il noto discorso di George Marshall all'Università di Harvard, il 5 giugno 1947, durante la conferenza di Parigi, il 27 giugno del 1947, si cominciarono a discutere le modalità di assistenza statunitense alle zone più colpite, sia sul lungo periodo, sia sugli aiuti ad interim. Un memorandum preparato dall'Advisory Steering Committee del Presidente Truman, che si era riunito nel settembre del 1947 illustra gli obiettivi di questo intervento:

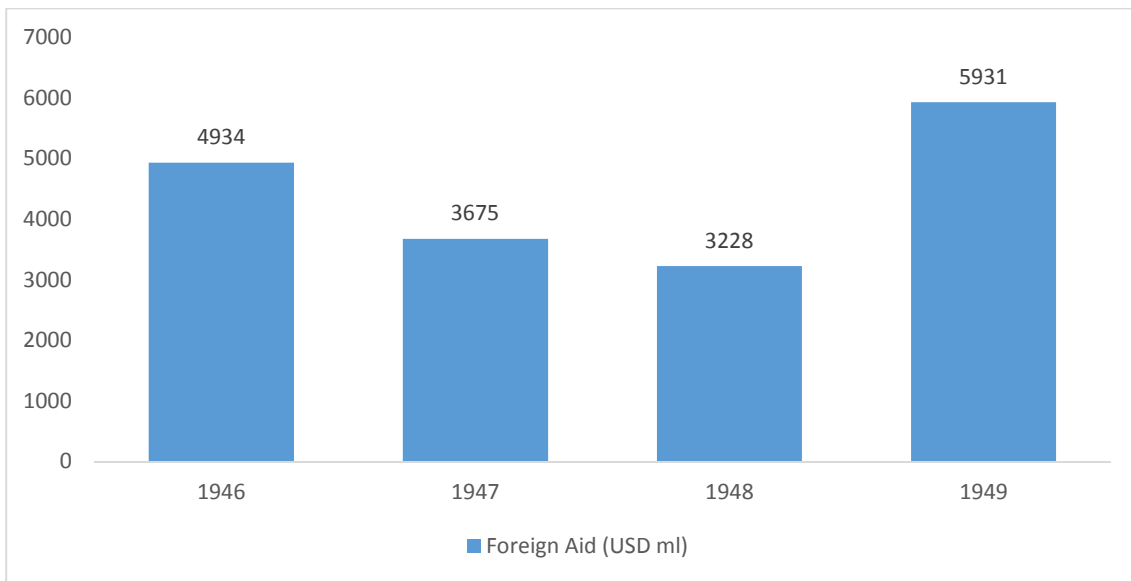
“Le necessità di alcuni Paesi chiave nell'Europa occidentale non possono essere soddisfatte senza un'azione immediata da parte degli Stati Uniti. Questi Paesi, in particolare l'Italia e la Francia, non hanno riserve di cibo e di carburante per il prossimo autunno e il prossimo inverno, né hanno dollari in quantità sufficiente per

---

<sup>102</sup> David M. Crawford, «United States Foreign Assistance Legislation, 1947-1948», *The Yale Law Journal* 58, n. 6 (1949): 873.

acquistarli. Non possono, da soli, sopravvivere alla forte crisi che stanno già affrontando. Il collasso di Francia e Italia potrebbe provocare l'espansione della depressione economica, con ripercussioni politiche in Europa e, potenzialmente, in altre vaste aree del mondo"<sup>103</sup>

In seguito a questo memorandum, Truman chiese al Congresso e al Senato statunitense di valutare immediatamente un intervento ad interim, in attesa dell'avvio del Piano Marshall. Gli Hearings si svolsero nel mese di novembre e nel dicembre dello stesso anno fu firmato l'European Interim Aid Act, che si rivolse all'Austria, all'Italia e alla Francia<sup>104</sup>.



**Grafico 5. Evoluzione dell'assistenza economica statunitense nel dopoguerra**<sup>105</sup>

<i>Programma</i>	<i>Tipo</i>	<i>1946</i>	<i>1947</i>	<i>1948</i>	<i>1949</i>	<i>Total</i>
ERP	Grant e Credito			204	4063	4267
Chinese Aid	Grant			1	165	166
Korean aid	Grant				7	7
Civilian Supplies	Grant	744	694	1177	1074	3689

<sup>103</sup> "The emergency needs of certain key countries of western Europe cannot be met without immediate action on the part of the United States. These countries, particularly Italy and France, are without adequate food and fuel supplies for the fall and winter and without sufficient dollars with which to buy them. They cannot, by their own efforts, survive the major crisis which is already upon them. A collapse of France and Italy could initiate expanding economic depression and political repercussions throughout Europe and, potentially, over a wide part of the world." Advisory Steering Committee, Memorandum "Immediate Need for Emergency Aid to Europe", Foreign Records of the United States (d'ora in Avanti FRUS), Truman Administration, The British Commonwealth; Europe, Volume III - Office of the Historian, 29/09/1947.

<sup>104</sup> United States, *Emergency Foreign Aid: hearings before the United States House Committee on Foreign Affairs, and Senate Committee on Foreign Relations, Eightieth Congress, first session, on Nov. 10, 12-14, 18, 20-22, 25, 1947.* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1947).

<sup>105</sup> Ibid.

UNRRA	Grant	1184	1377	16		2577
Post-UNRRA	Grant			296	3	299
Interim Aid	Grant			534	24	558
Lend Lease	Grant	1213				1213
Inter-American aid	Grant	11	7	6	5	29
Chinese Stabilization	Grant	120				120
Chinese military assistance	Grant				102	102
Greek-Turkish aid	Grant		260	258	77	595
Philippine rehabilitation	Grant		61	92	193	346
Export Import Bank	Credito	558	1085	598	214	2455
Lend Lease	Credito	1104	191	46	4	1345
Totale		4934	3675	3228	5931	17768

**Tabella 1. Assistenza estera statunitense nel dopoguerra per programma<sup>106</sup>**

Nello stesso periodo venivano attivati i primi prestiti della Banca mondiale. Le prime negoziazioni di un prestito con la Francia aiutano a comprendere come la Banca abbia iniziato le sue operazioni e come l'avvio del European Recovery Program (Piano Marshall) abbia contribuito a ri-orientare le sue attività. Il primo prestito della Banca mondiale, in effetti, fu quello approvato alla Francia, il 9 maggio del 1947, che non è stato molto studiato dalla storiografia, nonostante abbia rappresentato per molti versi un unicum. La Francia richiese il prestito attraverso una semplice lettera spedita dall'ambasciatore francese a Emilio Collado, in quel momento Chairman temporaneo del Board degli Executive Directors della Banca. L'8 ottobre 1946, il Presidente della Banca mondiale John McCloy, secondo una formula che si sarebbe mantenuta anche nei successivi prestiti, scriveva all'Executive Board della Banca le sue raccomandazioni. Si raccomandava il prestito, che sarebbe stato versato al Crédit National, ad un interesse del 3,25%, più una commissione dell'1%<sup>107</sup>. Il prestito approvato rappresentava la metà di quanto richiesto dalla Francia, ma si trattava di una cifra enorme, considerando la liquidità in dollari disponibile della Banca mondiale in quel periodo, che ammontava a 750 milioni di dollari. Questo aspetto è sottolineato nello stesso documento:

“Nel raccomandare un prestito immediate di 250 milioni di dollari, invece del totale della somma richiesta, il Presidente è stato guidato prima di tutto dalle limitate risorse attualmente a disposizione della Banca e dalle richieste di altri candidate e, in secondo luogo, dalla volontà di agire in modo prudente, in modo

<sup>106</sup> United States, Office of the Historian, “Editorial Note. Summary of U.S. Government foreign credits and grants: utilized, July 1, 1945, to December 31, 1949; and unutilized as of December 31, 1949, by area, and country”, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v01/d295>, National Security Affairs, Foreign Economic Policy, Vol. 1, 1949 *FRUS*.

<sup>107</sup> Banca mondiale. *Recommendations of the President to the Executive Directors of the Bank*, 8 ottobre 1946, p. 1. World Bank Documents and Reports, *WBGA*.



da non mettere a rischio i membri che garantiscono in prestito e gli altri membri in generale”<sup>108</sup>

Tra le condizioni richieste dalla Banca che troviamo espresse nelle raccomandazioni, troviamo il fatto che lo Stato si ponga come garante per la totalità della cifra prestata e gli interessi e che le “market conditions” dell’ente cui viene prestata la somma, il Crédit National, vengono considerate tali da non permettergli di trovare un altro prestatario. Possiamo notare quindi che, in queste prime attività, la Banca era particolarmente attenta ad assumere un atteggiamento prudente, che le permetta di stabilirsi come un ente credibile nel mercato finanziario internazionale. Come abbiamo visto, in effetti, fin dall’inizio delle trattative per la sua creazione, si era stabilito che la Banca avrebbe venduto *bonds* per aumentare la sua liquidità. Mantenere quindi un profilo prudente nelle prime attività avrebbe quindi rassicurato gli investitori.

Andando più nel dettaglio, si evidenzia come le procedure non fossero definite. Lo ricorda in maniera particolarmente evocativa l’assistente alla Vice-Presidenza della Banca, Richard Demuth:

“Nessuno sapeva da dove cominciare. Non avevamo esperienza. Non sapevamo che tipo di domande porre, che indagini svolgere. Non avevamo sviluppato un approccio ai progetti, come avremmo fatto più tardi. I problemi di cui ci eravamo occupati in Europa erano molto diversi dai problemi riguardanti lo sviluppo e sicuramente la stessa idea di fare studi sulla credibilità finanziaria dei Paesi non era ancora stata sviluppata. Come ogni altra nuova istituzione in un nuovo ambito, stavamo sforzandoci per trovare la nostra strada”<sup>109</sup>

L’aspetto più interessante di questi prestiti sta dunque nell’aver contribuito all’elaborazione dell’assetto organizzativo e dell’insieme di norme e procedure che avrebbero regolato l’azione dell’organizzazione. Queste procedure furono poi messe in relazione con i programmi statunitensi. La Banca approvò il prestito alla Francia prima

---

<sup>108</sup> “In recommending an immediate loan of \$250 million, instead of the full amount requested, the President has been guided, firstly by the limited resources presently at disposal of the Bank and by the requests of other applicants, and, secondly, by the responsibility entrusted to the Bank [...] to act prudently both in the interests of the member that guarantees the loan and of the members as a whole” *Ibid.* p. 2

<sup>109</sup> “Nobody knew where to begin. We were inexperienced. We didn’t know what kinds of questions to ask, what kind of investigation to make. We hadn’t developed the kind of project approach that we worked out later. Our European problems were very different from our development problems at that time, of course, and the whole idea in fact of making national creditworthiness studies hadn’t yet been developed. Just like any other new institution in a new field, at that time we were trying to struggle along finding our way” Richard Demuth, «Transcript of oral history interview with Richard H. Demuth held on August 10, 1961», in *World Bank Group Archives Oral Histories*, 1961, 5.

del discorso di George Marshall ad Harvard ed in seguito partecipò alle trattative che definirono lo stesso Piano Marshall. Questa dinamica è ben riassunta da Richard Demuth:

“I bisogni finanziari erano immensi e i Paesi dell’Europa Occidentale non avevano praticamente riserve di valuta straniera che permettessero loro di affrontarli. C’era quindi il rischio che le economie dell’Europa Occidentale si arrestassero, per la mancanza dei dollari necessari a permettere l’importazione di beni alimentari, carburante e materie prime. I prestiti alla ricostruzione della Banca erano una misura di emergenza per risolvere questa situazione. [...]. Nessuno in quel momento pensava che i prestiti sarebbero stati ripagati, ma la situazione era disperata. Il Lend Lease era stato interrotto e il Piano Marshall non era ancora stato avviato [...] McCloy decise che bisognava prendere una decisione e abbiamo dato 50 milioni di dollari in prestiti europei, senza ragionevoli assicurazioni rispetto al fatto che potessero essere rimborsati,[...] Poco dopo la concessione di questi prestiti [...] Marshall fece il famoso discorso ad Harvard [...] McCloy partecipò alle interrogazioni per il Piano Marshall, pur sapendo che avrebbe tolto alla Banca la principale area di intervento, ma con la consapevolezza che gli investimenti necessari superavano di molto le disponibilità della Banca [...] e che il Piano Marshall era necessario”<sup>110</sup>.

Se questo fu in contesto in cui la Banca cominciò ad operare in Europa, occorre fare un breve accenno al suo rapporto con gli interventi statunitensi nelle altre regioni, che si svilupparono soprattutto in seguito al Point Four Program approvato nel 1949. Il 20 gennaio 1949, propose di sviluppare un programma rivolto alle aree depresse, sotto la forma di assistenza tecnica. Le prime elaborazioni del programma riconoscevano la presenza di una galassia di forme di assistenza tecnica ed economica finanziate da attori statunitensi pubblici e privati. Si trattava quindi di aumentare la scala di intervento ed integrare le attività già in corso. Il programma si applicò attraverso varie sezioni del

---

<sup>110</sup> «The financial requirements were immense and the countries of Western Europe had practically no foreign exchange reserves to help meet them. Indeed, the threat loomed large that the Western European economies would come to a standstill for want of dollars to keep essential food, fuel and raw material imports flowing in. The Bank’s reconstruction loans were an emergency measure to meet this situation [...] Nobody at that time had any assurance that our loans to Europe would be repaid, but there was a desperate situation there, when Lend-Lease was cut off and the Marshall Plan had not yet been conceived, [...] and McCloy decided that action had to be taken, and we made 500 million dollars of European reconstruction loans, on faith to a very large extent, without reasonable prospects of repayment that could be documented, [...] Shortly after those loans were made [...] Marshall made his speech [...] McCloy testified for the Marshall Plan, in full knowledge that this would put us out of business in the main area in which we were attempting to do business, but with thorough recognition that the job was so much beyond the Bank’s resources that we shouldn’t take a narrow jurisdiction stand and that the Marshall Plan was a necessity’ *ibid.*, 13.

Dipartimento di Stato e prevedeva, fin dalla sua definizione, di porsi come raccordo delle attività già in corso, anche se sviluppate da altre agenzie:

“Il Punto Quarto sarà un programma di assistenza messo in atto dalle Nazioni Unite [...] Alcune attività, comunque, saranno elaborate in cooperazione con altri organismi internazionali”<sup>111</sup>

Si trattava in particolare di fornire assistenza tecnica attraverso l’invio di esperti in programmi di sviluppo nazionali o internazionali. Le regioni latinoamericane furono particolarmente toccate da questo programma, proprio per la presenza di una serie di agenzie che stavano operando nella regione. Oltre alla Banca mondiale, il Point Four collaborò con i progetti dell’Organizzazione degli Stati americani e si integrò ai progetti già in corso di finanziamento da parte di agenzie statunitensi quale la Export Import Bank. A livello organizzativo, il Point Four operava principalmente attraverso le Nazioni Unite ed in particolare attraverso la Technical Cooperation Administration (TCA), del Dipartimento di Stato. Il direttore della TCA Stanley Andrews illustra bene come questo programma, nell’area, abbia implementato e collegato una serie di interventi iniziati già prima della guerra, sotto la Presidenza Roosevelt:

“La visione del Punto Quarto cominciò molto prima del discorso inaugurale del 1949. Cominciò di fatto per una ragione diversa dalla linea che fu poi intrapresa. Accadde durante l’amministrazione Roosevelt, quando avevamo bisogno di generi alimentari e materie prime per il programma di supporto alla difesa. I Giapponesi imperversavano nel Pacifico e i tedeschi in Europa, quindi le nostre riserve di materie prime scarseggiavano. Quindi gli Stati Uniti cominciarono a volgersi all’America latina per la canapa, il cotone, il petrolio, le sementi, tutto quello che producevano”<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> «Point Four will be a cooperative program operated through the United Nations [...] wherever practicable. Some activities, however, will be carried on in cooperation with other international bodies» United States, *Point Four background and program: (International Technical Cooperation Act of 1949): prepared for use of the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1949), 2, <https://catalog.hathitrust.org/Record/100669802>.

<sup>112</sup> «What became the Point IV concept started a long time before the Inaugural Address of 1949. It actually started for a different reason than we afterward contended. This was during Mr. Roosevelt’s administration when we had the big drive for food and materials for the defense support program. The Japs had overrun the Pacific and the Germans were overrunning Europe, and our raw materials were getting awfully thin. So the United States, in its support of Great Britain and all the rest of them, turned to Latin America—largely for hemp, cotton, oil, seeds, minerals, everything that Latin America produces» Stanley Andrews, «Oral History Interview with Stanley Andrews», in *Truman Library - Oral History Interview*, 1970, <https://www.trumanlibrary.org/oralhist/andrewss.htm>.

L'Istitute of Inter-American Affairs, nato durante la guerra e guidato da Nelson Rockefeller aveva già messo in atto misure di assistenza tecnica nella regione, per quanto riguarda programmi agricoli e politiche sanitarie. Molte delle procedure amministrative e operative del Point Four furono adattate dai programmi di questo istituto<sup>113</sup>.

Un altro elemento che rende il programma interessante riguarda la circolazione di esperti e idee sui programmi di sviluppo economico. Un esempio particolarmente significativo, attuato anche nelle missioni e nei programmi della Banca mondiale riguarda gli interventi che si richiamavano esplicitamente al modello di sviluppo regionale sviluppato nella Tennessee Valley Authority durante il New Deal<sup>114</sup>. Nello stesso anno di attivazione del programma, Gordon Clapp, che aveva diretto la TVA insieme a David Lilienthal, nel corso di una missione in Medio Oriente, aveva proposto la creazione di una "Arab TVA". Negli anni successivi, il Bureau of Reclamation, che si occupava dell'implementazione di progetti idrici, venne impiegato massicciamente nell'assistenza tecnica alla costruzione di dighe e centrali idroelettriche costruite sul modello della TVA<sup>115</sup>. Nel 1951, il Department of Interior activities assegnò a 75 tecnici ed esperti il coordinamento di 25 progetti implementati dal Point Four, in Asia, Africa e America Latina. Tra questi, alcuni importanti progetti attivati in India, in Libano e Costa Rica, furono condotti da esperti del Bureau of Reclamation e riguardavano progetti di sviluppo idroelettrico.

Gli interventi statunitensi sotto il Point Four Program, per quanto modesti in termini di risorse allocate (circa 35 milioni di dollari all'anno), furono estremamente importanti nella circolazione di attori, pratiche e modelli di sviluppo nelle regioni extra-europee. Questo riguardò anche le prime missioni della Banca mondiale, come quelle in Colombia, di cui ci occuperemo nelle pagine seguenti.

---

<sup>113</sup> Si vedano Claude Erb C., «Prelude to Point Four: The Institute of Inter-American Affairs», *Diplomatic History* 9, n. 3 (1985): 249–69; André Luiz Vieira De Campos, «The Institute of Inter-American Affairs and Its Health Policies in Brazil during World War II», *Presidential Studies Quarterly* 28, n. 3 (1998): 523–34.

<sup>114</sup> Ekbladh, *The Great American Mission*.

<sup>115</sup> Christopher Sneddon, *Concrete Revolution: Large Dams, Cold War Geopolitics, and the US Bureau of Reclamation* (Chicago: University of Chicago Press, 2015).

### 2.3: Struttura, organizzazione, pratiche nei primi anni della Banca Mondiale (1945-1955)

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, il rapporto tra le attività della Banca mondiale e gli altri programmi di sviluppo internazionale è particolarmente articolato e complesso e non può essere semplificato in una semplice divisione delle regioni di intervento. La stessa politica della Banca mondiale, come già accennato, non può essere compresa senza analizzare il suo assetto organizzativo e le pratiche di intervento. Questa sezione intende descrivere l'evoluzione organizzativa e istituzionale della Banca dal momento della fondazione, ripercorrendo da un lato gli Accordi che davano conto della composizione degli organi e Dipartimenti che la componevano e dall'altro come le pratiche di attribuzione e gestione dei prestiti, nei primi anni di attività.

Il capitale sociale, deciso alla conferenza, era di 10 miliardi di dollari, da raggiungere attraverso le sottoscrizioni dei Paesi membri, che acquisivano una parte delle azioni. Tuttavia, solo il 20% doveva essere effettivamente versato e di questo 20% solo il 2% doveva essere versato in dollari americani. Il risultato di questo meccanismo fu il problema di liquidità cui abbiamo più volte fatto cenno: essendo il dollaro l'unica moneta convertibile, all'indomani della Guerra, la maggior parte dei prestiti doveva avvenire in dollari. Quindi, inizialmente, l'unico capitale effettivamente disponibile era il 2% del versamento di ogni Paese e il capitale che la Banca raccoglieva dalla vendita delle sue obbligazioni nel mercato statunitense, considerato l'unico mercato finanziario in cui la Banca poteva collocarsi<sup>116</sup>.

La missione della Banca è descritta in apertura degli Accordi. La Banca si sarebbe occupata

“della ricostruzione e dello sviluppo dei territori dei Paesi membri, facilitando gli investimenti di capitale per scopi produttivi, inclusa la ripresa delle economie distrutte dalla Guerra, la riconversione delle strutture produttive ai bisogni diversi da quelli militari e all'incoraggiamento delle strutture produttive e delle risorse dei Paesi in via di Sviluppo”<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Banca mondiale. *Possibility of Foreign Lending by Countries other than the U.S. in the Immediate Future*. (Washington D.C.: World Bank, 1947) Documents and Operations, WBGA.

<sup>117</sup> “of reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries”. United Nations Monetary and Financial

Si sottolineava quindi che la Banca avrebbe agito da “facilitatore” degli investimenti diretti alle economie dei Paesi toccata dalla Guerra o delle aree poco sviluppate. Come abbiamo già notato, quindi, l’accordo sembrava orientare l’azione della Banca ad un ruolo di garanzia negli investimenti, più che ad una funzione propriamente creditizia. Questo è un punto importante se la Banca fosse stata essenzialmente un ente di garanzia le sue attività avrebbero potuto limitarsi alla valutazione dei progetti cui garantire l’investimento. Non sarebbero stati necessari interventi diretti nella messa in atto e gestione dei progetti stessi. In effetti, l’organigramma iniziale della Banca, previsto negli accordi, non prevedeva uno staff da impiegare direttamente nelle aree di intervento. L’organizzazione si articolava su un Board of Governors, cui partecipavano i rappresentanti di tutti gli stati membri e un Executive Directors’ Board, formato da 12 rappresentanti.

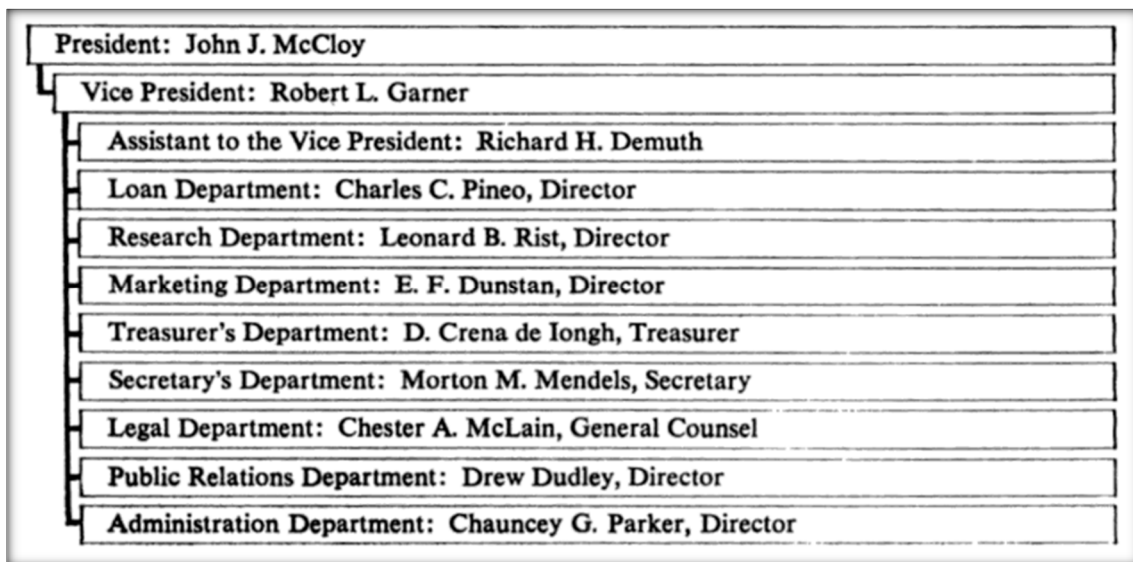


Figura 1. Organigramma della Banca Mondiale nel 1947<sup>118</sup>

Come vediamo dall’organigramma del 1947, all’inizio della sua attività la Banca era divisa essenzialmente in una serie di Dipartimenti che facevano capo alla Presidenza e si occupavano della valutazione dei progetti (il Research Department) e della valutazione delle richieste di prestito (il Loan Department), oltre ai Dipartimenti che si occupavano della gestione del budget della Banca e delle altre funzioni amministrative.

Conference, Bretton Woods, 1944, *Articles of Agreements* (Washington D.C.: Government printing Office, 1948), Art. 1.

<sup>118</sup> Fonte: Mason e Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, 866.

Questo aspetto è confermato anche dal numero di impiegati assunti direttamente dalla Banca, che nel 1949 erano solo 430, per crescere gradualmente a 646 nel 1951<sup>119</sup>. Le stesse procedure di assunzione si delinearono solo nel 1953, quando apparve chiaro che la Banca dovesse dotarsi di un personale qualificato per le missioni di assistenza tecnica<sup>120</sup>.

L'organizzazione delle sue attività cambiò profondamente nei primi anni. Il primo Presidente, Eugene Meyer, nominato il 4 giugno 1946, si dimise dopo solo 6 mesi, per contrasti con l'Executive Directors Board. In effetti, gli articoli non avevano specificato le modalità di approvazione e gestione dei prestiti, che dunque dovevano essere decise di volta in volta dal management della Banca (dunque dal Presidente e dai Dipartimenti da lui diretti), in accordo con gli Executive Directors. Contrasti tra il top management e i Direttori potevano portare a una situazione di stallo. Come vedremo nel prossimo capitolo, questa ambiguità nei processi di decision making della Banca nel 1946 contribuì a far sì che la prima richiesta di prestito del Cile, arrivata nel 1946, fosse approvata solo due anni dopo.

In seguito alle dimissioni di Meyer, venne nominato Presidente John McCloy, che però pose come condizione un deciso ridimensionamento del potere del Consiglio Direttivo, a favore della Presidenza della Banca. Una volta ottenuta una sostanziale autonomia decisionale, McCloy rifiutò le pressioni provenienti dal governo americano per affinché la Banca approvasse ingenti prestiti alle zone europee, in supporto all'azione di contenimento all'espansione del comunismo nella regione, perseguito dal Piano Marshall. McCloy ribadì la necessità che la Banca mantenesse una buona reputazione negli ambienti finanziari, come condizione necessaria per vendere i suoi titoli. Sarebbe stato quindi irresponsabile approvare velocemente prestiti richiesti da Paesi che non presentavano condizioni di affidabilità finanziaria. La Banca doveva restare un'organizzazione multilaterale e, soprattutto, una "banca internazionale, indipendente dalle pressioni politiche dei Paesi membri"<sup>121</sup>. Questo si tradusse in un atteggiamento prudente, che spiega lo scarso numero di prestiti approvati nei primi due anni di attività della Banca, tra il 1947 e il 1948.

Con McCloy, si consolidò anche il ruolo del Vice-presidente Robert Gardner, che fu centrale nelle prime negoziazioni e iniziò l'attività dei Dipartimenti incaricati di

---

<sup>119</sup> Ibid., 66.

<sup>120</sup> Ibid., 70.

<sup>121</sup> Kapur, Lewis, e Webb, *The World Bank*, 75–76.

valutare le richieste di prestito dei Paesi membri. L'enfasi posta su carattere produttivo dei prestiti, più che a una visione o a un modello di sviluppo, era legata alla necessità di garantire gli investitori. Come già ricordato, McCloy partecipò all'elaborazione del Piano Marshall e in quel caso parlò del prestito appena approvato al Lussemburgo. In quella occasione ricordò che la Banca “deve fare prestiti produttivi o non potremo stare sul mercato”<sup>122</sup>. Inoltre, l'affidabilità della Banca era garantita, almeno formalmente, dalla “condizionamento”<sup>123</sup> esercitato, che legava l'approvazione a una serie di criteri di affidabilità finanziaria del Paese richiedente e dal processo di revisione, che prevedeva un controllo della Banca sulla destinazione d'uso del prestito e una serie di “appraisal reports” che ne indicavano lo stato di avanzamento.

In seguito al discorso di George Marshall ad Harvard nel 1947<sup>124</sup>, McCloy, vedendo che gli Stati Uniti stavano formulando un piano di assistenza per l'Europa, fece un viaggio di due mesi in America Latina. Nel corso del 1948 si stabilirono i primi contatti con gli esperti locali. Iniziarono le richieste di prestito e la loro valutazione da parte dei Dipartimenti della Banca. Attraverso questi primi contatti divenne manifesto che la Banca non poteva limitarsi a fornire il credito per programmi di sviluppo economico diretti dai Paesi richiedenti, ma dovesse elaborare modalità di intervento e assistenza tecnica direttamente nelle zone interessate:

“Se I prestiti [della Banca] devono essere sicuri e produttivi, la Banca stessa deve aiutare i Paesi in via di Sviluppo membri ad analizzare i problemi e le potenzialità legate allo sviluppo, a formulare un programma di investimenti concreto, adattato ai loro bisogni particolari e a mobilitare le loro risorse, rafforzando la loro posizione finanziaria.”<sup>125</sup>

Questo aspetto è a nostro avviso il vero turning point nell'evoluzione delle politiche della Banca, perché segnò l'inizio delle missioni dirette da suoi advisors nei Paesi richiedenti i

---

<sup>122</sup> “must have productive loans or we cannot stay in business”. Citato da Kapur et al. Ibid., 80.

<sup>123</sup> Il concetto di “condizionalità”, tanto nelle relazioni politiche quanto in quelle economiche, rimanda alla serie di condizioni imposte da una delle due parti per attuare le misure richieste dall'altra parte. Nel caso delle relazioni tra agenzie di credito ed enti richiedenti un prestito, si riferisce alle condizioni che l'ente richiedente deve adempiere per poter formulare la richiesta di prestito.

<sup>124</sup> Il 5 giugno del 1947, il Segretario di Stato George Marshall fu invitato all'Università di Harvard per ricevere una laurea ad honoris causa. In quell'occasione, nel corso di un discorso tenuto di fronte all'associazione degli alumni dell'università, Marshall fece il primo riferimento alla necessità di un piano di assistenza economica per l'Europa, finanziato dagli Stati Uniti.

<sup>125</sup> “If [the Bank's] loans are to be sound and productive, it must aid its underdeveloped member countries to analyze their development problems and potentialities, to formulate practical investment programs adapted to their particular needs and to mobilize their resources and otherwise strengthen their financial position”, Banca mondiale, *Fourth Annual Report, Documents and reports, 1947 (WBGA)*, p. 10



prestati. Queste missioni non si limitavano a valutare l'opportunità di un prestito rispetto alla "solidità" del progetto e dell'ente che richiedeva il prestito, ma elaboravano un intervento alla luce di uno studio delle condizioni del Paese. Si chiamavano in causa una serie di pratiche e di procedure finora inedite, che iniziarono ad attivarsi nel 1948, per poi standardizzarsi tra il 1949 e il 1950. Come vedremo nei prossimi capitoli, la missione in Colombia nell'estate del 1949 rappresenta in questo processo. In effetti, si trattò del primo caso di "General Survey mission", vale a dire una missione volta a studiare l'insieme delle condizioni economiche del Paese, in modo da elaborare un programma che affrontasse tutte le problematiche legate allo sviluppo economico del Paese.

<b>Data</b>	<b>Missione</b>
16/06/1947	Prima missione in Brasile
05/12/1947	Prima missione Cile
10/03/1948	La Banca annuncia missioni in Perù e Bolivia
01/07/1948	Missione di assistenza tecnica nelle Filippine
22/01/1949	Missioni in India
25/03/1949	Missione in Egitto
16/05/1949	Missione a El Salvador
27/05/1949	Missione in Iraq
<b>30/06/1949</b>	<b>La Banca annuncia una General Survey Mission in Colombia</b>
29/06/1949	La Banca annuncia una missione in Jugoslavia
11/10/1949	General Economic and Financial Mission in Brasile
23/03/1950	Missione in Ethiopia
17/04/1950	Economic Survey Mission to Iran
19/04/1950	Mission to Iran
08/06/1950	Missione in Turquia
14/06/1950	General Survey Mission in Guatemala
01/07/1950	Missione in Peru
30/06/1950	Missione in Sud Africa
31/07/1950	General Survey Mission a Cuba
13/10/1950	Missione in Pakistan
13/10/1950	Bank-FAO Agricultural Survey Mission in Uruguay <sup>126</sup>
11/01/1951	Missione in Nicaragua
26/05/1951	Agricultural Study Mission in Cile
23/06/1951	Missione nel Congo belga
14/08/1951	Missione in Paraguay
19/10/1951	Missione in Costa Rica
23/10/1951	Economic Survey Mission in Rodesia Meridionale
26/10/1951	Economic Survey Mission in Suriname
31/10/1951	Missione in Finlandia
20/02/1952	General Survey Mission in Australia
01/03/1952	Economic Survey Mission in Jamaica
20/10/1952	La Banca annuncia una missione in Giappone
27/10/1952	Missioni in Pakistan e Ceylon

**Tabella 2. Missioni della Banca Mondiale nei primi anni di attività (1947-1952).<sup>127</sup>.**

Senza rinunciare ad imporre i criteri finanziari precedentemente elencati, la Banca ampliò le sue operazioni elaborando una serie di pratiche relative all'assistenza nei Paesi richiedenti il suo intervento. Come notato da Kapur,

<sup>126</sup> Missione congiunta della Banca Mondiale e della FAO.

<sup>127</sup> Fonte: World Bank Group Archives, *Chronology 1944-2014*, <http://www.worldbank.org/en/about/archives/history/chronology>, WBGA

“la Banca si stabilì velocemente come un creditore che interveniva massicciamente, assistendo i Paesi che ricevevano i prestiti nella preparazione e implementazione dei programmi, dispensando assistenza tecnica ed economica e condizionando i prestiti a specifici comportamenti che i Paesi riceventi dovevano assumere”<sup>128</sup>.

Nel 1949 la Banca attivò una General Survey Mission in Colombia, cui abbiamo consacrato una parte importante della nostra ricerca. In seguito, vennero attivate missioni simili in altri Paesi e si diffuse la pratica di far precedere la valutazione dei prestiti da parte dei dipartimenti della Banca stanziati a Washington da missioni della Banca nel Paese richiedente. Accanto a criteri prettamente “finanziari” e di valutazione tecnica di progetti e programmi venne assunto un ruolo di guida e advising, che si sviluppò in diverse forme, ma che, innanzi tutto, necessitava di un numero di advisors molto superiore di quello finora assunto dalla Banca. Per questa ragione le prime missioni della Banca mondiale furono dirette da esperti assunti *ad hoc*. Questo è un elemento importante perché l’advisor non seguiva procedure standardizzate, ma guidava le operazioni con un ampio grado di autonomia. Inoltre, in questo modo, cresceva l’interazione tra la Banca e le altre agenzie internazionali e statunitensi, che spesso fornivano alla Banca il personale impiegato *ad hoc*.

Questa articolazione delle attività della Banca su più aree e attraverso un intervento diretto implicò un importante cambiamento organizzativo, nel 1952. Abbiamo visto che nel 1947 le attività di valutazione dei programmi e delle richieste di prestito erano articolate su due dipartimenti, l’Economic Department, che studiava l’affidabilità economica e finanziaria del Paese richiedente e il Loan Department, che si occupava della valutazione dei progetti sottoposti alla Banca. Con l’espansione degli interventi che abbiamo notato, a partire dal 1949-50 il carico di lavoro per il Loan Department divenne eccessivo. Si crearono quindi dei dipartimenti strutturati rispetto alle aree di intervento nei quali conversero sia membri del Loan Department, sia membri dell’Economic Department. Questo implicò anche una maggiore specializzazione del personale della Banca, rispetto alla regione in cui operare e rese ogni Dipartimento indipendente dall’altro e direttamente sotto la direzione della Presidenza<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> «the Bank settled quickly into the role of a heavily interventionist lender, assisting with project preparation and implementation, dispensing economic and technical advice, and conditioning its lending on specific behavior by borrowers» Kapur, Lewis, e Webb, *The World Bank*, 87.

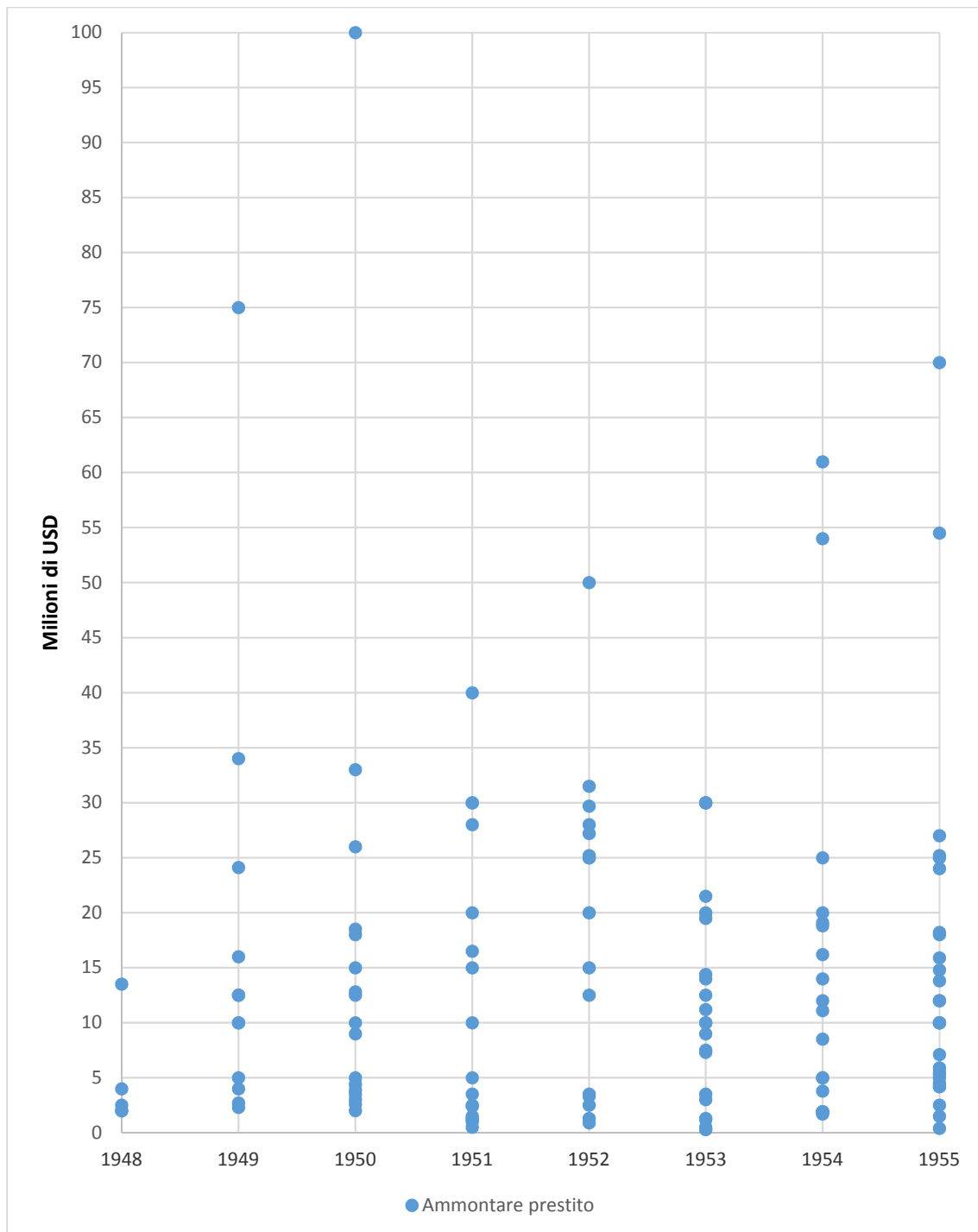
<sup>129</sup> Mason e Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, 74–76.

<b>President: Eugene R. Black</b>
<b>Vice President: Robert L. Garner</b>
<b>Assistant to the President: William A. B. Iliff</b>
<b>Office of the General Counsel: Davidson Sommers, General Counsel</b>
<b>Staff Loan Committee</b>
<b>Economic Staff: Leonard B. Rist, Director</b>
<b>Technical Assistance and Liaison Staff: Richard H. Demuth, Director</b>
<b>Department of Operations, Asia and Middle East: Francois-Didier Gregh, Director</b>
<b>Department of Operations, Europe, Africa, and Australasia: A. S. G. Hoar, Director</b>
<b>Department of Operations, Western Hemisphere: J. Burke Knapp, Director</b>
<b>Department of Technical Operations: Miltor C. Cross, Director</b>
<b>Marketing Department: George L. Martin, Director</b>
<b>Office of the Secretary: Morton M. Mendels, Secretary</b>
<b>Administration Department: William F. Howell, Director</b>
<b>Treasurer's Department: Henry W. Riley, Treasurer</b>
<b>Office of Public Relations: Harold N. Graves, Jr., Director</b>

Figura 2. Organigramma della Banca Mondiale nel 1952<sup>130</sup>

L'espansione delle attività, a livello di assistenza tecnica nei Paesi interessati risulta evidente anche osservando l'evoluzione dei prestiti effettuati nei vari Paesi. Tra il 1948 e il 1955 la Banca finanzia 41 Paesi. Il grafico 5 riporta l'ammontare versato per ogni prestito approvato, negli anni presi in esame. In totale, nel periodo preso in esame, vengono approvati 140 prestiti, con un incremento di richieste approvate, anche per finanziamenti di piccola entità, a partire dal 1951. Questo spiega la necessità di una maggiore articolazione delle attività della Banca, attraverso la creazione di Dipartimenti regionali, che potessero gestire la valutazione delle richieste di prestito e amministrare l'assistenza tecnica che veniva fornita dalla Banca negli anni immediatamente successivi all'approvazione del prestito.

<sup>130</sup> Ibid., 866.

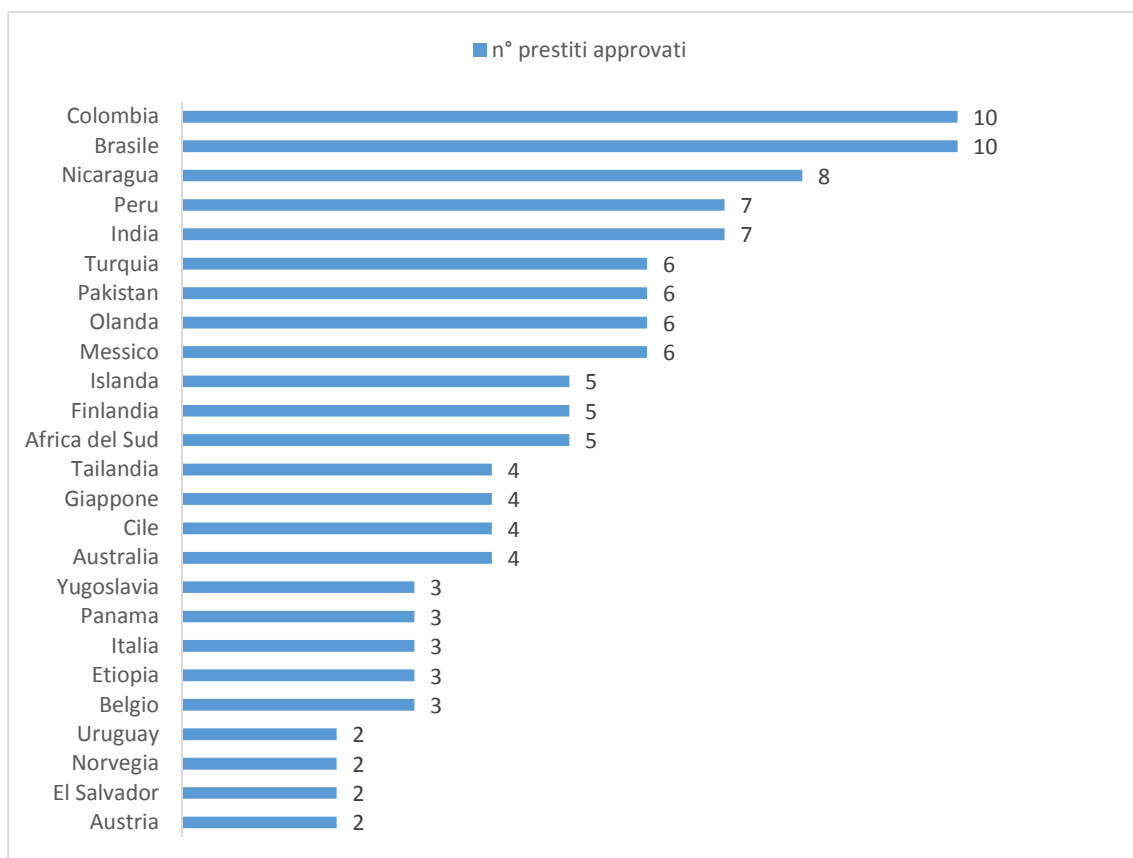


**Grafico 6. Distribuzione dei prestiti della Banca Mondiale per anno (1948-1955)**

Nei primi 10 anni di attività, quindi, la Banca effettuò 33 missioni, esplorative o di assistenza tecnica, e approvò 140 prestiti. In un momento in cui le procedure e le pratiche di assistenza erano ancora fluide. L'assetto organizzativo della Banca e della configurazione di ogni missione, quindi, è un aspetto fondamentale per comprendere l'evoluzione dell'azione della Banca e l'impatto che ebbe nei Paesi in cui intervenne. In

effetti, già in questi primi anni di attività, possiamo notare che la Banca stabilì relazioni stabili con determinati Paesi, che ricevettero fino a 10 prestiti, tra il 1947 e il 1955.

Il grafico 6 mostra in dettaglio i Paesi ricevettero più di un prestito dalla Banca mondiale, nel periodo preso in esame. Possiamo notare la presenza di molti Paesi latinoamericani tra quelli che ricevettero regolarmente dei prestiti. Tra questi, il caso colombiano è particolarmente interessante, perché non fu solo interessato da un numero particolarmente alto di prestiti, ma fu anche tra i primi Paesi a negoziare con la Banca l'invio di missioni di assistenza, già dal 1948. Riteniamo quindi lo studio delle missioni della Banca mondiale in Colombia particolarmente interessante per comprendere l'evoluzione delle sue modalità operative. Allo stesso tempo, proprio visto il carattere stabile e durevole dell'intervento della Banca nel Paese, l'analisi del ruolo di quest'organizzazione apporta elementi fondamentali per comprendere il ruolo del credito internazionale nell'economia colombiana



**Grafico 7. Prestiti approvati dalla Banca Mondiale per Paese (1947-1955)**

Lo studio dell'organizzazione delle agenzie internazionali è ancora scarsamente impiegato dalla letteratura che le analizza. I già citati lavori di Mason e Asher e Alacevich hanno offerto degli spunti interessanti al riguardo, soprattutto nell'analisi dei

cambiamenti istituzionali in seno all'organizzazione della Banca Mondiale che seguono la "riforma" del 1952, su cui ci soffermeremo nel capitolo. In particolare la monografia di Mason e Asher contiene numerosi dettagli sull'organizzazione e le decisioni assunte dal management della Banca Mondiale nei primissimi anni di attività<sup>131</sup>. Tuttavia, l'unico studio che, a nostra conoscenza, mette al centro la relazione tra l'assetto organizzativo della Banca Mondiale e la natura dei prestiti operati è l'articolo di Jeffrey Chwieroth, pubblicato nel 2008<sup>132</sup>. L'aspetto più interessante del lavoro di Chwieroth riguarda l'assunto secondo il quale lo studio delle organizzazioni internazionali non può limitarsi al rapporto tra gli "agenti esterni" e le organizzazioni stesse. Gli studi sulla Banca mondiale hanno spesso spiegato la sua azione in base ai cambiamenti in seno alla politica statunitense, trovando quindi all'esterno della Banca la spiegazione all'evoluzione delle sue politiche e dei suoi interventi. A questa concezione, Chwieroth contrappone un'interpretazione diversa. Concentrandosi sui primi prestiti della Banca, l'autore conclude affermando che le pratiche alla base dei primi prestiti della Banca possono essere compresi solo come prodotto di dinamiche e cambiamenti intra-organizzativi. L'articolo sviluppa questa tesi in maniera convincente, notando l'autonomia di gestione dello staff della Banca, che si ripercosse sulle decisioni prese in materia di prestiti e politiche di intervento. Partendo da questa considerazione, l'autore conclude che furono soprattutto i cambiamenti interni ai Dipartimenti che si occupavano dell'approvazione dei prestiti a determinare l'evoluzione delle politiche della Banca, soffermandosi in particolare sul passaggio da prestiti di stabilizzazione della bilancia dei pagamenti (fino ai primi anni Cinquanta) a prestiti "project oriented".

Il nostro studio condivide pienamente la forte connessione tra l'evoluzione dell'assetto organizzativo della Banca e le decisioni prese riguardo alle strategie di sviluppo e di intervento da adottare. In accordo con Chwieroth è anche l'enfasi sul periodo trattato: "l'infanzia" della Banca, vale a dire un momento in cui "things are more or less up for grabs". Le pagine che seguono, tuttavia, avanzano due aspetti non toccati da Chwieroth, che però riteniamo ugualmente importanti per comprendere il rapporto tra assetto organizzativo e le pratiche dell'organizzazione. Il primo aspetto riguarda le missioni di consulenza, raccolta di dati e assistenza tecnica che la Banca inaugurò tra il 1948 e il 1949. La necessità di intervenire nei Paesi che richiedevano prestiti comportò l'assunzione ad hoc di advisors che non facevano parte del personale della Banca operante

---

<sup>131</sup> Ibid., 62–102.

<sup>132</sup> Jeffrey Chwieroth, «Organizational Change 'from Within': Exploring the World Bank's Early Lending Practices», *Review of International Political Economy* 15, n. 4 (2008): 481–505.

a Washington. Lo studio dell'organizzazione della Banca, quindi, non può riguardare solo i principali dipartimenti che la compongono. Come vedremo nel corso di questo capitolo, la messa in atto di missioni che duravano diversi mesi fu un aspetto che si definì nel corso dei primi anni di attività e che comportò importanti misure organizzative, sia nell'assunzione del personale, sia nell'interazione e nel flusso di informazioni tra gli advisors che operavano nei Paesi recipient e il management della Banca, a Washington.

Un altro aspetto che differenzia il nostro lavoro dall'analisi di Chwioroth riguarda la metodologia di analisi. Il nostro approccio non si limita a constatare l'evoluzione della gerarchia tra i dipartimenti della Banca, ma adotta la prospettiva "dell'attore strategico", teorizzata da Michel Crozier ed Erhard Friedberg. Come noto, la nozione di "sistema di azione concreta" coniata dai due autori si riferisce all'assunto secondo il quale l'organizzazione è una costruzione umana, composta da attori che sviluppano strategie particolari, che si possono formalizzare in relazioni e vincoli più o meno regolari o mutevoli. Questo significa che le organizzazioni sono soggette al mutamento di obiettivi e strategie degli attori. Vi è dunque una continua interdipendenza tra il campo di azione degli attori e le procedure stesse, che quindi possono essere individuate solo tenendo presente le strategie degli attori. Vi sono dimensioni dell'organizzazione non formalizzate che intervengono nelle pratiche dell'organizzazione e che possono essere rilevate attraverso un'analisi relazionale dell'organizzazione stessa.

Questo capitolo ha permesso di evidenziare la relazione tra l'emergenza delle istituzioni e pratiche alla base dell'attività delle agenzie (modalità di approvazione delle richieste di prestito, livello di "condizionamento" applicato, criteri di valutazione dei progetti, gestione e controllo delle risorse prestate, modelli di sviluppo alla base degli interventi) e l'organizzazione stessa di queste agenzie. L'assetto della Banca, profondamente fluido, influenzava e a sua volta era influenzato dalla pratica dell'advising e dai dibattiti che lo accompagnavano. Ne deriva che l'analisi del contesto internazionale in cui queste agenzie operavano non basta per comprenderne l'azione e il processo di elaborazione dei problemi e delle soluzioni. Lo studio delle relazioni internazionali in cui operava la Banca, quindi deve affiancarsi allo studio della micro struttura dell'organizzazione (organizzazione interna, staff, l'insieme delle convenzioni e norme che regolavano il lavoro dei diversi dipartimenti), per una migliore comprensione delle strategie impiegate.

Nel corso del tempo, determinate procedure si sono stabilizzate in modo irreversibile (o *path dependent*), attraverso un processo né totalmente arbitrario, né



totalmente volontario o premeditato. Nella seconda parte della tesi applicheremo questo approccio allo studio delle missioni della Banca Mondiale in Colombia per analizzare, da questa prospettiva, come i problemi siano stati sollevati e come le soluzioni adottate per risolverli abbiano cristallizzato determinate procedure, influenzando nel modo operando della Banca da un lato e del governo colombiano dall'altro. In questo capitolo porremo le basi per l'analisi, ricostruendo il percorso della creazione della Banca Mondiale e dei suoi primi anni di attività, in relazione anche alle pratiche, parallele, delle altre agenzie internazionali.

Attraverso l'analisi dettagliata delle missioni della Banca Mondiale in Colombia noteremo che il tessuto relazionale e le negoziazioni tra gli attori furono un elemento imprescindibile nell'affermazione e istituzionalizzazione dell'intervento della Banca Mondiale negli anni Cinquanta. Seguendo un approccio microstorico nel senso descritto nel capitolo precedente, l'analisi delle missioni in Colombia non fornirà solo un caso di studio per testare un modello interpretativo. Al contrario, permetterà di svelare i meccanismi e le causalità insite nell'elaborazione e applicazione dei piani di sviluppo. Noteremo infatti che nel corso di quelle missioni si instaureranno dei meccanismi di *path dependency* che influenzeranno profondamente l'agire della Banca nei successivi interventi.

Un caso particolarmente esemplificativo di questa articolazione complessa tra assetto della Banca e Guerra fredda è quello di Lauchlin Currie, un economista new dealer, che venne assunto dalla Banca per dirigere una missione in Colombia nel 1949. La parabola di Currie la cui parabola è stata spesso interpretata in relazione all'accusa di comunismo che gli venne mossa nel 1948. La vicenda di Currie, amico e collega di Harry Dexter White e accusato dalla spia sovietica Elizabeth Bentley è sicuramente una componente da tenere in considerazione nell'analisi del suo ruolo di esperto assunto dalla Banca Mondiale prima e dal governo colombiano poi, tra il 1949 e il 1952. Tuttavia, l'interpretazione del suo ruolo e delle relazioni con gli altri advisors internazionali e con il personale locale colombiano non può basarsi ridursi a questa vicenda, né alla sua precedente esperienza di advisor nel cosiddetto "brain trust" di Roosevelt. Più in generale, la ricostruzione delle procedure e dei processi di azione collettiva in seno alla Banca mondiale negli interventi che operarono negli anni presi in esame è fondamentale per comprenderne lo sviluppo, al di là delle politiche parallelamente applicate dagli Stati Uniti.

### **CAPITOLO 3: Politica ed economia colombiana dagli anni Trenta al *golpe* di Rojas Pinilla (1930-1953)**

Questo capitolo esplicita l'interesse del caso colombiano nell'evoluzione delle politiche della Banca. In particolare, osserveremo nei prossimi capitoli che l'Associazione Nazionale degli Industriali e altre associazioni economiche ebbero un ruolo fondamentale nelle prime negoziazioni con la Banca mondiale, nel 1948. Per comprenderne le strategie d'azione, è utile presentare brevemente il panorama politico e socio-economico colombiano dagli anni Trenta alla metà degli anni Cinquanta, per inquadrare le negoziazioni tra i governi colombiani e le agenzie di credito internazionali nel contesto storico del Paese. Attraverso questa analisi, dimostreremo che gli attori locali e il contesto preso in esame non rappresentarono semplicemente un laboratorio per l'applicazione di teorie e pratiche di promozione allo sviluppo economico, elaborate a Washington, ma, al contrario influirono profondamente sulla forma e sui contenuti dei programmi attivati. Come vedremo, si tratta di descrivere uno scenario politico, sociale ed economico estremamente variegato e complesso, del quale analisi del mero quadro partitico non riesce a cogliere che alcuni aspetti. Per questo motivo, alla descrizione dei partiti e dei governi che si alternarono al potere accosteremo un'analisi dei gruppi economici che spinsero verso determinate riforme o intervennero nelle trattative con le agenzie internazionali.

Lo schema proposto da Daniel Pécaut nel 1986 per descrivere le strutture politiche e sociali colombiane negli anni Trenta risulta in questo senso ancora attuale, proprio per l'attenzione che il sociologo francese pone ai meccanismi attraverso i quali le élite dirigenti riuscirono ad omogeneizzare le differenti spinte e pressioni di gruppi e rappresentanti di interessi diversi fra loro<sup>133</sup>. Secondo questo schema, lo Stato colombiano si presentava negli Trenta come il luogo di coesione di interessi diversi. Si affermò quindi, a più riprese, un'ideologia mirante a dare una forma organica a questi molteplici interessi. Lo Stato rappresentava di volta in volta alcuni interessi particolari articolati intorno a determinati gruppi sociali. Se lo scenario politico appariva stabile nell'alternanza al potere tra i due partiti tradizionali, il partito conservatore e quello liberale, che si erano

---

<sup>133</sup> Daniel Pécaut, *L'ordre et la violence. Evolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953* (Paris : Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997), 85.

affermati alla fine del XIX secolo, questa contrapposizione non risulta centrale per comprendere l'evoluzione delle politiche sociali ed economiche messe in atto negli anni Trenta e Quaranta. In effetti, nel periodo che segue la Grande Depressione e la crisi economica che si avvertì in Colombia in particolare nel biennio 1931 e 1932, si affermò “uno stile liberale dello sviluppo”<sup>134</sup>, in cui i produttori di caffè arrivarono, attraverso forme di organizzazione collettiva dei loro interessi ad influenzare profondamente la politica del governo. Si tratta quindi di comprendere quali fossero questi interessi e in che modo pervennero ad orientare la politica economica. Si tratta di interessi promossi da élite economiche che attraversano la contrapposizione partita tra liberali e conservatori, che si era affermata nel XIX secolo.

Questo non significa che l'appartenenza politica non rappresentasse un elemento identitario. Al contrario, come nota ancora Pécaut, si trattava di un'identità che si definiva intorno ad una “memoria familiare e locale”, radicata e cristallizzata. Proprio per questo, nella definizione delle alleanze e delle strategie, i legami personali di tipo familiare, amicale o di militanza prevalsero rispetto all'aderenza a un programma politico. Bisogna quindi analizzare le strategie messe in campo da questi attori e, nel nostro caso specifico, le decisioni prese in materia di programmi di sviluppo internazionale, tenendo presente le molteplici articolazioni dei loro interessi, da quelli legati al loro *milieu* socio-professionale, a quelli che si stabilivano intorno a legami regionali, locali e familiari, fino ad attraversare i confini stessi del Paese, per stringere alleanze transnazionali.

Inoltre, un'analisi delle strategie adottate in determinate congiunture storiche che si basi sull'articolazione di questi interessi, permette di comprendere in che modo lo Stato si ponesse come elemento di unificazione organica di questi stessi interessi. Sempre riprendendo l'analisi di Pécaut:

“Lo Stato sembra incorporare le richieste eterogenee e dare loro forma [...] si erge arbitro oltre la frammentazione e si costituisce in principio di organizzazione”<sup>135</sup>.

Pécaut individua tre sfere attraverso le quale si articolava quest'opera di coesione e compromesso: a) quella della *ripartizione delle risorse*, in particolare provenienti dalle esportazioni, che rispondeva agli interessi e del gioco di influenza da parte dei gruppi

---

<sup>134</sup> Ibid., 19.

<sup>135</sup> « L'Etat paraît susceptible d'incorporer les demandes hétérogènes et de leur donner forme. L'Etat de compromis est aussi celui qui au nom de la nation, s'érige en arbitre par-delà la fragmentation et se constitue, pour les divers éléments des classes dominantes en principe d'organisation' *ibid.*, 85–86.

appartenenti al settore agro-esportatore; b) quella della *produttività*, attraverso la quale lo Stato diventava il portavoce delle attività produttive, senza che questo fosse necessariamente in contrasto con politiche di tipo liberale; c) quella della *dominazione sociale*, intendendo con questa formula le politiche sociali che, appoggiando la proprietà terriera, riuscirono a smorzare le proteste agrarie legate al possesso della terra.

Il capitolo affronterà queste tematiche descrivendo il contesto politico, economico e sociale colombiano dal 1930, anno in cui il partito liberale riconquistò la guida del Paese, al 1953, anno del colpo di stato del generale Gustavo Rojas Pinilla. Analizzeremo in prima istanza le istituzioni economiche e politiche colombiane, soffermandoci sulle relazioni economiche e diplomatiche con gli Stati Uniti e, più in generale, con l'area interamericana. Tratteremo in seguito le principali riforme economiche varate dai governi presi in esame e i principali mutamenti sulla scena politica, con particolare attenzione all'ascesa di leader di stampo populista dalla fine degli anni Trenta e l'aggravarsi delle tensioni sociali in molte aree del Paese negli anni Quaranta. Osserveremo come questo contesto sia significativo per la comprensione del ruolo delle agenzie internazionali nella politica economica colombiana alla fine degli anni Quaranta. In particolare, noteremo la comparsa e l'affermazione di attori sociali come i *gremios* e la loro influenza nelle politiche adottate; la corrispondenza tra le riforme varate nei diversi periodi presi in esame e il mutarsi delle relazioni del paese con gli Stati Uniti e il ruolo giocato dalle profonde tensioni e mutamenti sociali occorsi nella seconda metà degli anni Quaranta nella ridefinizione degli equilibri politici.

La parte iniziale del capitolo sarà dedicata ad una descrizione dei principali luoghi di negoziazione politica che, a partire dagli anni Trenta, caratterizzarono il rapporto tra le élite economiche, gli organismi governativi e le agenzie internazionali. In particolare noteremo come già negli anni Quaranta si fosse affermata la tendenza alla costituzione di enti incaricati di mettere in atto le misure di politica economica varate dal governo. Questa tendenza si intensificherà nel periodo successivo. Dopo la caduta di Rojas Pinilla nel 1957, i due principali partiti, conservatore e liberale, si accordarono per una coalizione governativa che avrebbe guidato il Paese per 16 anni: il Fronte Nazionale. Durante questo governo, in cui alla Presidenza si alternarono un rappresentante del partito liberale e uno del partito conservatore, le principali riforme economiche, tra cui la riforma agraria approvata nel 1961, vennero messe in atto da enti creati *ad hoc*, in collaborazione con le agenzie internazionali. L'applicazione della riforma agraria del 1961, in effetti, fu assegnata all'Incora (Istituto Colombiano de Reforma Agraria), che riceveva

direttamente i fondi statali e internazionali allocati per la riforma. Ci sembra dunque interessante inquadrare questa dinamica su un periodo più ampio, occupandoci di come questa tendenza fosse emersa negli anni Trenta, con la creazione della Caja Agraria, un istituto incaricato di gestire i fondi per lo sviluppo agricolo e di altri istituti che vennero creati tra gli anni Quaranta e Cinquanta.

### 3.1: Gremios ed enti nell'economia colombiana negli anni Trenta e Quaranta (1930-1948)

Apriamo la nostra analisi del contesto politico ed economico colombiano descrivendo un aspetto particolarmente significativo ed utile per comprendere come la politica economica colombiana fosse articolata nel periodo preso in esame: i *gremios* come attori delle negoziazioni a livello nazionale ed internazionale e l'uso degli enti come strumento di pianificazione e applicazione delle riforme economiche.

Per quanto riguarda i *gremios*, nel prossimo paragrafo parleremo a più riprese della Federazione Nazionale dei Caficultori, la Fedecafé e del ruolo da lei ricoperto negli anni Trenta nella politica interna ed estera colombiana. Negli anni Quaranta anche gli Industriali si diedero una forma di rappresentanza nazionale: nel 1944 nacque l'ANDI, l'Associazione Nazionale degli Industriali, che dalla regione dall'Antioquia, principale centro industriale del Paese, raccolse iscritti da tutte le regioni colombiane. Solo un anno dopo, nel 1945 si aggiunse la Fenalco (Federazione Nazionale dei Commercianti). Questa articolazione dell'azione politica da parte di alcuni gruppi della società civile, permise a forze che si erano spesso trovate contrapposte (per diversi interessi regionali o partitici), di esercitare maggiore influenza e peso politico, soprattutto nella gestione dei finanziamenti che erano loro riservati.

La storiografia che mira a valutare il peso politico dei *gremios* nelle decisioni del governo ha dato contributi spesso contrastanti, dalla ormai famosa espressione di Miguel Urrutia che definisce i *Gremios* come “tigri di carta”, con limitata influenza sulle decisioni del governo<sup>136</sup>, a saggi che capovolgono la tesi sottolineando la compenetrazione delle associazioni nello stato colombiano<sup>137</sup>. Sicuramente è difficile scindere personale politico e rappresentanti dei settori economici, e attribuire loro interessi divergenti e alternativi l'uno all'altro. Del resto questa convergenza non si verifica solo dopo la “esplosione” dei *gremios* negli anni Quaranta. Potrebbe però trattarsi di un falso problema. Sarebbe forse più utile studiare i *gremios* come forme di organizzazione attraverso le quali negoziare l'accesso a determinate risorse.

---

<sup>136</sup> Miguel Urrutia, *Gremios, política económica y democracia* (Bogotá: Fondo Cultural Cafetero: FEDESARROLLO, 1983).

<sup>137</sup> Eduardo Sáenz Rovner, *De ciertos caballeros: la ANDI y los políticos en Colombia* (Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Administración, 1990).

Come già accennato i gremios esprimono un'articolazione della società capace di far convergere gli interessi particolari che emergono a livello locale o di settore dando loro maggior forza. Non si tratta dunque di stabilire fino a che punto il settore politico, in senso largo, fosse permeato dai rappresentanti di queste associazioni di categoria, ma piuttosto come queste associazioni abbiano permesso ai loro membri forme di accesso privilegiato o esclusivo ad alcune risorse economiche e come, nel farlo, abbiano influito sulle istituzioni politiche ed economiche colombiane per quanto riguarda misure ed organismi elaborati ad hoc per promuovere determinati interessi. Sarà interessante in particolare apprezzare come, da queste misure nate per soddisfare una contingenza particolare di queste associazioni, siano poi scaturite conseguenze che hanno oltrepassato l'interesse particolare che le aveva promosse.

Ci occuperemo in particolare dell'azione dei gremios in relazione all'accesso al credito internazionale, l'elemento al centro del nostro studio e che comincia a ricoprire uno spazio centrale nell'arena politica colombiana proprio dagli anni Trenta, per poi protrarsi negli anni Quaranta e Cinquanta. Come vedremo nella seconda parte, infatti, saranno proprio i dirigenti dell'associazione degli industriali ad aprire le trattative con la Banca Mondiale per l'avvio delle prime missioni e l'attivazione dei primi prestiti.

Per quanto riguarda la Federazione Nazionale dei Caficultori colombiani, questa fu fondata nel 1927, in un periodo in cui il boom delle esportazioni del caffè che aveva caratterizzato i primi anni del Novecento cominciava ad attenuarsi. Nel 1925 il caffè rappresentava l'80% delle esportazioni del Paese, segnalando una crescita costante, con l'eccezione degli anni della cosiddetta "Guerra dei Mille Anni", una guerra civile che interessò il Paese, tra il 1899 e il 1902<sup>138</sup>. Questo implicò evidentemente una forte dipendenza economica del Paese dalle fluttuazioni del prezzo del caffè sui mercati internazionali. Il mercato del caffè influiva quindi profondamente sulla politica economica nazionale, sia per quanto riguarda il finanziamento di una rete di infrastrutture e di trasporti che agevolassero la produzione e il commercio, sia per quanto riguarda meccanismi fiscali volti a favorire le esportazioni.

Fu in questo modo che i produttori di caffè iniziarono a comprendere la necessità di organizzare i loro interessi attraverso forme di azione collettiva. In particolare in Antioquia e nel Caldas, i produttori avevano necessità di organizzarsi per migliorare il

---

<sup>138</sup> Jesus Antonio Bejarano, "El Despegue Cafetero (1900-1928)", in Germán Colmenares e José Antonio Ocampo, *Historia económica de Colombia* (Bogotá: Planeta, 1997).

loro accesso alle informazioni e la loro influenza sull'economia nazionale. In seguito al Secondo Congresso Nazionale dei Caficultori colombiani, tenuto a Medellin nel 1927, si decise la creazione di una federazione nazionale. Negli ultimi anni, le fluttuazioni del prezzo del caffè avevano preoccupato i produttori colombiani. Come descritto da Bennett Koffman nel suo lavoro dedicato alla nascita della Federazione e al suo ruolo nell'economia colombiana<sup>139</sup>, il Secondo Congresso fu preceduto da una serie di incontri tra i produttori e gli esportatori di caffè di Medellin (Antioquia) e Manizales (Cauca)<sup>140</sup>, preoccupati dall'abbassamento del prezzo del caffè nel mercato di New York.

L'iniziativa della creazione di una federazione di Caficultori fu fortemente appoggiata dal governo centrale, in particolare dall'allora Presidente Rafael Ospina Perez. Al Congresso parteciparono 29 delegati, provenienti da 15 dipartimenti del Paese, che discussero una serie di richieste immediate da fare al governo centrale, ma, soprattutto, firmarono un accordo per la creazione di una *Federacion Nacional de Caficultores de Colombia*. Tuttavia, l'organizzazione della Federazione si produsse solo negli anni successivi. Nel 1929 venne creato il primo comitato direttivo, formato da 6 membri e un direttore. Si crearono inoltre comitati dipartimentali e consigli municipali. I due più importanti aspetti della Federazione per il nostro studio, furono la sua organizzazione capillare sul territorio e il suo ruolo nelle relazioni economiche interamericane, tra gli anni Trenta e Quaranta.

Per quanto riguarda il primo punto, da un lato la Federazione fu capace di creare una ampia base di iscritti, cui corrispondeva la presenza di agenzie della federazione in tutto il Paese. Nel luglio del 1929, quindi solo due anni dopo la creazione, si erano iscritti già 1029 caficultori, distribuiti su tutto il territorio, anche se in maniera irregolare (il Dipartimento di Cundinamarca, contava, da solo, 285 iscritti)<sup>141</sup>. Gli iscritti appartenevano ad entrambi i partiti politici, e cercavano di esercitare un'influenza diretta sulle attività della Federazione. Questo non significa che tutti i membri avessero uguale possibilità di vedere rappresentati i propri interessi. Fin dalla sua creazione, furono piuttosto gli interessi dei produttori medio-grandi a prevalere. Tuttavia, la Federazione si radicò nel territorio attraverso organi regionali e locali, spesso in competizione tra loro e l'articolazione tra questi interessi rappresenta un meccanismo importante da tenere a

---

<sup>139</sup> Bennett Eugene Koffman, «The National Federation of Coffee Growers of Colombia» (PhD thesis, University of Virginia, 1969).

<sup>140</sup> Ibid., 78.

<sup>141</sup> Ibid., 85.



mente nel momento in cui si analizza il modo in cui la Federazione utilizzò i finanziamenti nazionali ed internazionali che ricevette.

Il secondo elemento riguarda il suo ruolo internazionale. In questo senso si può affermare che la Federazione funse da apparato semi-governativo, rappresentando il Paese negli importanti congressi interamericani dedicati al mercato del caffè che si produssero negli anni Trenta e Quaranta. Avremo modo di sviluppare questo aspetto nei paragrafi e capitoli successivi, ma ci preme sottolineare fin da ora come i membri della Federazione impegnati in questi congressi abbiano acquisito un importante prestigio internazionale e si siano inseriti in reti diplomatiche ed economiche che gli permisero, in seguito, di diventare gli interlocutori privilegiati delle agenzie di credito internazionale, tra cui la Banca Mondiale.

Questa dinamica venne inaugurata nel 1931, quando, il Presidente Olaya Herrera accettò la richiesta della Federazione di nominare Ospina Perez delegato colombiano all'International Coffee Conference di San Paolo. Allo stesso modo, il colombiano Manuel Mejia ebbe un ruolo fondamentale nella firma dell'Inter-American Coffee Agreement nel 1940, durante la Presidenza Santos. Un altro caficultore, questa volta del Caldas, seguì la stessa parabola: Emilio Toro Villegas, figlio di un caficultore antiocheno emigrato a Manizales alla fine del XIX. Dopo una formazione negli Stati Uniti e in Inghilterra<sup>142</sup>, divenne membro del Comitato Nazionale della Federazione dal 1935. In seguito, entrò poi a far parte dell'Inter-American Coffee Board (di cui fu Vice-Chairman)<sup>143</sup> e fu rappresentante della Colombia nel FMI e nella Banca Mondiale<sup>144</sup>. Toro divenne quindi un importante interlocutore sulla scena internazionale, fungendo allo stesso tempo da mediatore con interessi nazionali e locali. La sua attività politica nel Partito Liberale, soprattutto durante la Presidenza di Lopez Pumarejo e i legami con il *milieu* cafetero del Caldas gli garantivano un solido appoggio locale e nazionale nelle negoziazioni per l'attribuzione e la gestione dei prestiti provenienti dalle agenzie internazionali. Questo elemento fu particolarmente importante per l'attribuzione dei primi

---

<sup>142</sup> Percy A Martin e Ronald Hilton, *Who's Who in Latin America: A Biographical Dictionary of Notable Living Men and Women of Latin America 3 3* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1951), 65.

<sup>143</sup> State Department United States, *Foreign Relations of the United States, 1948*, vol. IX, The Western Hemisphere (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1972), 269–70.

<sup>144</sup> The World Bank, «First Annual Meeting of the Board of Governors for International Bank for Reconstruction and Development: Proceedings and Related Documents» (The World Bank, 29 ottobre 1946), <http://documents.worldbank.org/curated/en/917151468137388244/First-annual-meeting-of-the-Board-of-Governors-for-International-Bank-for-reconstruction-and-development-proceedings-and-related-documents>.

prestiti della Banca Mondiale nel Paese, che furono negoziati da Emilio Toro direttamente con il Vice-Presidente della Banca Mondiale Robert Garner.

La Federazione Nazionale dei Caficultori fu tra le organizzazioni più influenti nella definizione delle politiche agricole colombiane e permise ad alcuni dei suoi membri di collocarsi in una posizione strategica per la negoziazione dei prestiti con le agenzie internazionali negli anni Quaranta. Partendo da interessi molto diversi, possiamo notare che la stessa dinamica si produsse nell'Associazione Nazionale degli Industriali (ANDI), creata nel 1944. Come per la Federcafe, la nascita della ANDI è fortemente legata alla congiuntura economica del periodo. Come avremo modo di descrivere più in dettaglio nelle pagine che seguono, il periodo della Seconda Guerra Mondiale coincise con un'espansione del settore industriale colombiano, che cominciò a rappresentare una parte importante delle attività economiche nel Paese. Tre settori furono particolarmente interessati da questa espansione: il settore agro-industriale (macchinari legati alla produzione del caffè, alla lavorazione dello zucchero, alla produzione di pesticidi e fertilizzanti; etc.); il settore manifatturiero con l'espansione e il consolidamento dei principali gruppi industriali e l'industria legata alle attività estrattive (petrolio e altri minerali)<sup>145</sup>. Con l'espansione del settore, le prime forme di associazione degli industriali, che fino a quel momento avevano una connotazione fortemente regionale assunsero un carattere nazionale. Nel già citato *Gremios, política económica y democracia*, riferimento fondamentale per lo studio dei gremios colombiani<sup>146</sup>, Urrutia sottolinea l'importanza della pressione del Presidente Lopez Pumarejo, nella creazione dell'Associazione, che stabilì fin dalla sua creazione un dialogo privilegiato con il governo<sup>147</sup>.

Gli industriali di Medellin si erano già dati una prima forma di rappresentanza nel 1927, creando la Industria Nacional Colombiana<sup>148</sup>, come forma di rappresentanza delle industrie, soprattutto manifatturiere, che si stavano sviluppando nella regione già negli anni Venti. Tuttavia, fu solo nel 1944 che l'associazione si diede la configurazione nazionale che dura tuttora. Dal 1945 al 1950, l'associazione, che aveva sede a Medellin, aprì 5 sedi regionali, localizzate nei 5 dipartimenti da cui proveniva circa l'80% della produzione industriale colombiana<sup>149</sup>. Anche in questo caso, è estremamente interessante

---

<sup>145</sup> Germán Colmenares e José Antonio Ocampo, *Historia económica de Colombia*, 271–304.

<sup>146</sup> Urrutia, *Gremios, política económica y democracia*.

<sup>147</sup> Ibid., 72.

<sup>148</sup> Gabriel Poveda Ramos, *ANDI y la industria en Colombia 1944 - 1984: 40 años* (Medellín: Asociación Nacional de Industriales, 1984), 4.

<sup>149</sup> Eduardo Sáenz Rovner, *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: Convenio Andrés Bello: Colciencias, 2007), 55.

per il nostro studio osservare il ruolo internazionale che l'associazione ricoprì, in rappresentanza del governo colombiano. Come vedremo nel quinto capitolo, nel 1948 furono due membri dell'ANDI a negoziare con il Dipartimento di Stato americano e con la Banca Mondiale un programma di sviluppo economico che poi scaturì nella prima missione della Banca Mondiale nel Paese.

L'aspetto più interessante a nostro avviso riguarda la congiuntura tra interessi specifici, in questo caso quelli degli industriali antiocheni e lo sviluppo delle negoziazioni con le agenzie internazionali. Più nello specifico, l'ANDI cercava di promuovere forme di credito internazionale a favore delle imprese iscritte all'associazione. Per farlo elaborò un questionario da sottoporre ai suoi iscritti, che fu in seguito inviato agli advisors della Banca Mondiale, affinché valutassero la possibilità di concedere credito alle industrie che lo avevano richiesto. Notiamo quindi come il fatto che l'ANDI potesse interloquire con gli esperti della Banca Mondiale in vece del governo per l'attribuzione dei prestiti delle agenzie internazionali permise agli industriali, distribuiti sul territorio, di elaborare un piano di richiesta di finanziamento e ne istituzionalizzò le modalità, stabilendo che tale richiesta fosse espressa nella forma di una sorta di censimento delle industrie interessate all'ottenimento di un credito internazionale, in cui le informazioni fornite erano standardizzate in base ad alcuni criteri decisi dagli advisors internazionali e dai rappresentanti dell'ANDI.

Anche in questo caso, il profilo internazionale non solo dei singoli imprenditori, ma anche di alcuni distretti industriali colombiani favorì questo processo. Come ampiamente studiato dalla storiografia colombiana, la presenza di imprenditori stranieri a partire dalla fine del XIX secolo concorse in maniera importante allo sviluppo dell'industria colombiana<sup>150</sup>. Questo aspetto specifico di alcune aree del Paese, come l'Atlantico o la regione antiochena influì profondamente sul carattere internazionale di alcune industrie colombiane nel secondo dopoguerra. Un esempio particolarmente importante, in questo senso, riguarda lo sviluppo di *joint ventures*, soprattutto con compagnie statunitensi, a partire dai primi anni Cinquanta<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Frank R. Sanfor e Margarita González de Melo, «Empresarios nacionales y extranjeros en Colombia durante el siglo XIX», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n. 4 (1969): 87–111; Eduardo Posada Carbó, «Karl C. Parrish, un empresario colombiano en los años veinte», *Boletín cultural y bibliográfico* 23, n. 8 (1986): 2–20; Eduardo Posada Carbó, «El puerto de Barranquilla: entre el auge exportador y el aislamiento, 1850-1950», *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, n. 69 (1997): 119–32.

<sup>151</sup> René De La Pedraja Tomán, *Oil and Coffee: Latin American Merchant Shipping from the Imperial Era to the 1950s* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1998); Aviva Chomsky, *Linked Labor Histories:*

Dopo aver presentato brevemente i due più importanti e influenti *gremios* colombiani, soprattutto per quanto riguarda gli interessi rappresentati e il ruolo che giocarono nella definizione delle politiche economiche del Paese tra gli anni Trenta e Quaranta, ci rivolgiamo ad un altro aspetto fondamentale della pianificazione economica nel periodo che prendiamo in esame, vale a dire il ruolo giocato dagli enti economici nell'applicazione delle riforme e nella gestione del credito pubblico da destinare a determinati settori dell'economia. Questo aspetto è particolarmente interessante per diverse ragioni: innanzitutto perché la creazione di enti *ad hoc* come strumento di applicazione delle politiche economiche governative cominciò ad affermarsi negli anni Trenta per diventare un tratto caratterizzante i settori dell'economia colombiana maggiormente toccati dal credito internazionale. I programmi di sviluppo internazionale hanno quindi interessato in maniera importante il lavoro di questi enti. Inoltre, noteremo come la prima missione della Banca Mondiale in Colombia, di cui ci occuperemo nei prossimi capitoli, ha portato essa stessa alla creazione di enti di pianificazione economica incaricati dell'applicazione dei piani di sviluppo. L'attività di questi enti, quindi, diventò un tratto peculiare non solo della politica colombiana, ma anche, più specificamente, della gestione del credito internazionale. Gli enti divennero un luogo privilegiato di negoziazione politica tra gruppi rappresentanti interessi diversi, a livello locale, nazionale ed internazionale. Il modo in cui gli enti attribuivano il credito a livello locale, diventa dunque un elemento centrale per comprendere le strategie alla base della richiesta dei prestiti e dell'applicazione e implementazione dei piani di sviluppo.

Per quanto riguarda il settore industriale, nel 1940, durante la Presidenza Santos, venne creato dell'Instituto de Fomento Industrial (IFI), per promuovere alcuni settori considerati strategici per lo sviluppo economico<sup>152</sup>, in particolare l'industria siderurgica e chimica. La letteratura su questo ente è molto scarsa, nonostante la Colombia sia annoverata da gran parte della storiografia come uno dei Paesi in cui lo Stato applicò una politica d'industrializzazione per la sostituzione delle importazioni (ISI), in gran parte diretta dallo Stato. L'eccellente tesi di dottorato di Carlos A. Brando<sup>153</sup> offre un importante contributo a questa storiografia consacrando un capitolo al “modus operandi”

---

*New England, Colombia, and the Making of a Global Working Class* (Durham: Duke University Press, 2008), 116–23.

<sup>152</sup> Creato con il decreto legge 1157 de 1940. Colombia, Ministerio de la Economía Nacional, decreto ley 1157 de 1940, “Sobre fomento de la economía nacional”, Diario Oficial, de 20 de junio de 1940.

<sup>153</sup> Carlos Brando, «The Political Economy of Financing Late Development: Credit, Capital and Industrialization; Colombia 1940–67» (PhD Thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE), 2012), <http://etheses.lse.ac.uk/607/>.

dell'IFI e le sue fonti di finanziamento. Vale la pena riprenderne alcuni elementi, per comprendere il suo ruolo nell'applicazione dei piani di sviluppo finanziati dalle agenzie internazionali.

L'IFI venne creato con l'obiettivo di promuovere la creazione e lo sviluppo dell'industria primaria (industria estrattiva, siderurgica, chimica e agro-industria). In realtà, come dimostrato da Brando, l'IFI non venne mai ampiamente finanziato né dal governo colombiano, né dalle agenzie internazionali: “capitali provenienti in modo non costante dai governi rappresentarono l'entrata maggiore dell'IFI<sup>154</sup>. Analizzando l'evoluzione delle risorse finanziarie dell'ente a partire dalla metà degli anni Quaranta, Brando dimostra una costante mancanza di liquidità, documentata del resto anche dagli atti del consiglio di amministrazione dello stesso ente<sup>155</sup>. Se rivolgiamo lo sguardo alle industrie finanziate dall'IFI, si nota che l'impatto sullo sviluppo del settore industriale è molto ridotto, sia in fatto di quote di partecipazione nelle industrie finanziate, sia, più in generale, nel totale degli investimenti industriali promossi nel Paese tra gli anni Quaranta e Cinquanta. In questo panorama, sorprende la scarsità di finanziamenti internazionali ottenuti dall'ente, soprattutto se lo confrontiamo con altri enti, come la Caja de Credito Agrario y minero, di cui ci occuperemo più sotto. A partire dalla sua fondazione, il governo colombiano lo propose a più riprese tra gli enti da finanziare attraverso il credito internazionale. Già nel 1941, il Dipartimento di Stato discusse una richiesta di prestito alla Export Import Bank formulata dal Ministero del Tesoro colombiano. Si trattava di un prestito di 13 milioni di dollari, per finanziare progetti agricoli, infrastrutture, ma anche aumentare il capitale dell'IFI<sup>156</sup>, anche se questa voce non compare nel prestito di 10 milioni approvato nel 1943. Nei primi anni Cinquanta, l'IFI intervenne nel finanziamento, da parte della Banca Mondiale, di alcuni progetti di costruzione di stabilimenti quali Paz de Rio<sup>157</sup>, di cui ci occuperemo diffusamente nella terza parte della nostra ricerca.

Per quanto riguarda il settore agricolo, il riferimento più importante è senza dubbio la Caja de Credito Agrario y Minero (Caja Agraria), creata nel 1931<sup>158</sup>, come

---

<sup>154</sup> “irregular capital contributions from governments accounted for most of IFI's resources” Ibid., 160.

<sup>155</sup> Ibid., 163–64.

<sup>156</sup> Telegram of The Secretary of the State to Braden, FRUS, The American Republics, Volume 7, 27 maggio 1941, p. 7, FRUS

<sup>157</sup> Luis Jorge Garay, *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1998), 128,.

<sup>158</sup> Colombia, *Reformatoria de la Ley 45 de 1923, sobre establecimientos bancarios, y de las leyes orgánicas del Banco Agrícola Hipotecario; y por la cual se crean la Caja de Crédito Agrario y la Caja Colombiana de Ahorros*, Ley 57 de 1931, articoli 21 e 23. La Caja nasceva con un capitale di 10 milioni di pesos ed era diretta da una Giunta formata da tre membri del governo, due membri rappresentanti le banche che

strumento di finanziamento pubblico per attività agricole, a tasso di interesse agevolato. Gli anni Trenta e i primi anni Quaranta videro una grande espansione delle sue funzioni creditizie, legati in particolar modo alla produzione del caffè. Tra il 1932 e il 1934, la Caja aveva prestato già 7,44 milioni di pesos, su un capitale di 10 milioni. I prestiti rivolti al mercato del caffè rappresentavano il 41,2%. Questa tendenza continuò tra il 1943 e il 1944, con 14000 prestiti concessi a produttori di caffè. Si trattava soprattutto di prestiti a corto termine, per modernizzare i sistemi di produzione<sup>159</sup>. Anche in questo caso, le attività di questo ente furono fortemente legate al credito internazionale. La Caja Agraria in effetti fu coinvolta in maniera molto più massiccia nelle richieste di prestito alla Export Import Bank. La richiesta di prestito dell'aprile 1941, che abbiamo richiamato relativamente all'IFI, riguardava in maniera ancora più importante il settore agricolo e in particolare la Caja Agraria: a questo riguardo, le negoziazioni con l'Export Import Bank si conclusero nel 1943 con un importante prestito di 10 milioni di dollari alla Caja Agraria.

Come ricordato da Ocampo e Tovar<sup>160</sup>, a partire dalla seconda metà degli anni Trenta cominciarono ad affermarsi i primi tratti dell'interventismo statale che avrebbe caratterizzato la decade successiva. Nonostante l'interventismo non fosse il prodotto di un disegno prestabilito, il governo cominciava ad applicare, in più ambiti, forme di regolazione e pianificazione, a partire dal "*Plan General*" per lo sviluppo, proclamato dal presidente Santos nel giugno del 1940.

Questa pianificazione riguardò soprattutto il settore agricolo<sup>161</sup> e un aspetto saliente fu la partecipazione al loro finanziamento da parte delle agenzie internazionali. A questo riguardo, come vedremo nei capitoli successivi, la missione della Banca Mondiale del 1949 costituirà un importante elemento di cambiamento: da quel momento le agenzie internazionali (innanzitutto la Banca Mondiale, ma, in seguito, anche la US AID), non contribuirono ai programmi economici del governo colombiano attraverso il finanziamento di enti o progetti specifici, ma presero parte all'elaborazione stessa dei

---

partecipavano al suo capitale e un membro rappresentante la Federazione Nazionale dei Caficultori, di cui parleremo nelle prossime pagine.

<sup>159</sup> Fidel H. Cuéllar Boada, *El crédito cafetero en Colombia: economía, instituciones y política 1920-2002* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004), 56.

<sup>160</sup> José Antonio Ocampo, Camilo Tovar, "Colombia in the Classical era of Inward-Looking Development", in Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo, e Rosemary Thorp, a c. di, *An Economic History of Twentieth-Century Latin America* (London: Palgrave Macmillan UK, 2000), 246.

<sup>161</sup> Questo aspetto è ripreso anche in Rosemary Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century* (New York: Johns Hopkins University Press, IDB Publication Section, 1998), 182.

programmi di sviluppo e alla creazione degli enti che li misero in atto. Il primo esempio, come vedremo, è quello della creazione del Consejo Nacional de Planeacion nel 1951, incaricato di mettere in atto le raccomandazioni della missione della Banca Mondiale. Un ulteriore esempio è quello dell'Instituto para la Reforma Agraria (INCORA), creato dal governo colombiano per applicare la riforma agraria varata nel 1961, ma finanziato attraverso la Banca Mondiale e l'Alleanza per il Progresso, un ampio piano di aiuti economici statunitensi all'America Latina, approvato durante la Presidenza Kennedy.

### 3.2: Mercato interamericano, riforme e politica del Buon Vicino: i governi colombiani tra gli anni Trenta e Quaranta (1930-1946)

Le elezioni del 1930 segnarono la fine dell'egemonia del partito conservatore. Presentandosi diviso tra due candidati esso venne battuto dal partito liberale che appoggiava Enrique Olaya Herrera. Iniziava in questo modo il periodo della “Repubblica liberale”, caratterizzato da importanti cambiamenti strutturali, per i quali il Presidente chiederà l'appoggio di tutte le forze politiche, al fine di raggiungere una stabilità politica e sviluppo economico. L'ascesa di Olaya inaugurò una lunga fase di governi liberali, le cui decisioni più significative riguardarono la necessità di reagire di fronte alle pressioni provenienti dagli ambienti sindacali (soprattutto in rappresentanza dei lavoratori rurali), dalle associazioni di categoria e dagli organismi internazionali. Si trattava di un governo di concertazione nazionale, al quale parteciparono entrambi i partiti. I rappresentanti del mondo antiocheno *cafetero* o industriale, seppur spesso vicini al partito conservatore, ebbero un ruolo di primo piano. Alcuni di questi sarebbero stati i protagonisti delle negoziazioni con le agenzie internazionali, di cui ci occuperemo nei prossimi capitoli. Sempre in questa fase si intensificano i rapporti con i gruppi economici statunitensi. Lo stesso Olaya Herrera era stato ambasciatore colombiano a Washington proprio prima dell'elezione alla presidenza e nello stesso periodo si intensificano le conferenze interamericane legate alla produzione e alla vendita del caffè<sup>162</sup>.

Il processo di modernizzazione del Paese durante i primi due governi liberali fu promosso da un'élite economica e politica che faceva subentrare alla conflittualità tra i due partiti che aveva caratterizzato il periodo precedente il principio della concertazione tra le forze in gioco, in nome dei principi della modernità, del liberalismo economico e del corporativismo sociale. Negli anni Trenta, quindi, l'articolato intreccio di gruppi economici che negoziavano con lo stato i propri interessi si sovrapponeva alla cesura tra i due partiti tradizionali. Questi gruppi di potere, in alcuni casi determinanti per le negoziazioni relative all'accesso al credito internazionale, potevano appoggiare entrambi i partiti politici, a seconda delle riforme da negoziare. Questo elemento è importante per capire come le negoziazioni tra fazioni in gioco non possano essere semplificate né attraverso l'appartenenza politica, né attraverso l'identificazione a gruppi socio-

---

<sup>162</sup> James D. Henderson, *Modernization in Colombia: The Laureano Gomez Years, 1889-1965* (University Press of Florida, 2001), 175.



professionali, essendo in realtà una combinazione di entrambi i piani e di altri ancora (appartenenza regionale, legami transnazionali, etc.).

Un elemento che accomuna questo sistema di interessi fu senza dubbio lo sforzo di azione e integrazione ai circuiti economici statunitensi e interamericani. Si trattava in effetti di conquistare la fiducia degli investitori statunitensi, per accrescere il capitale statunitense investito nel Paese. I governi liberali degli anni Trenta furono tra i principali promotori degli interventi in materia di commercio interamericano e aderirono con entusiasmo alla Good Neighbour Policy statunitense. Due elementi furono particolarmente importanti in questo senso: la ripresa degli investimenti stranieri, in particolare da parte degli Stati Uniti e l'ulteriore espansione dell'economia del caffè. Per analizzarli, faremo ricorso al recente saggio di Marcelo Bucheli e Louis Felipe Saenz e ai lavori di José Antonio Ocampo e Rosemary Thorp, che inquadrano l'economia colombiana negli anni Trenta mettendo in relazione le forme di azione e pressione collettiva, in particolar modo quella dei gremios e le riforme varate dal governo colombiano con il contesto internazionale.

La maggior parte dei contributi che analizzano le traiettorie dell'economia mondiale tendono a descrivere la Grande Depressione come un momento in cui il liberismo economico che aveva caratterizzato gli anni Venti lascia gradualmente il posto all'interventismo statale. Prendendo ad esempio il caso italiano o quello di molti Paesi latinoamericani, gli storici tendono a far coincidere questo periodo con il prevalere di politiche economiche nazionaliste e protezioniste, seguendo un paradigma interpretativo inaugurato dagli economisti della CEPAL negli anni Sessanta. Secondo le analisi della CEPAL, in effetti, la ripresa economica dopo la depressione si basò su processi di sviluppo industriale basati sulla "sostituzione delle importazioni", ovvero sullo sviluppo di una produzione industriale interna, che doveva sostituire l'importazione di beni di consumo dall'estero. Allo stesso tempo, sempre seguendo quest'interpretazione, i governi, prevalentemente di stampo autoritario e populista che si affermarono in molti paesi negli anni Trenta, avrebbero aumentato il controllo statale dell'economia.

Il saggio di Bucheli e Saenz, si inserisce in questo dibattito introducendo il concetto di "Export Protectionism", che indica la serie di politiche avviate da un governo per proteggere le principali industrie esportatrici"<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> "the set of policies established by a government to actively intervene in the economy in order to protect its countries main export industries" Marcelo Bucheli e Louis Felipe Saenz, «Export Protectionism

L'aspetto più interessante di questa analisi, per la nostra ricerca, risiede nell'identificare la presenza di un modello economico di stampo nazionalista, in cui, tuttavia, le politiche di supporto all'esportazione e quelle di promozione allo sviluppo industriale domestico non confliggono. Applicando questo concetto all'economia colombiana durante gli anni Trenta, l'analisi di Bucheli e Saenz è ancora più interessante, in quanto in Colombia questo modello non fu affiancato a regimi di tipo populista o autoritario, ma fu promosso tanto da governi conservatori quanto dai governi liberali dei primi anni Trenta.

In seguito alla Grande Depressione, il governo colombiano utilizzò le esportazioni dei principali prodotti che avevano concorso all'espansione dell'economia negli anni Trenta (in primo luogo, ovviamente, le esportazioni di caffè), come strumento di ripresa economica e di supporto allo stesso settore industriale. Questo modello fu applicato grazie alla capacità dei produttori del caffè di promuovere i loro interessi come interessi collettivi. La Federazione Nazionale dei Caficultori (FNCC) strinse stretti legami con il mondo industriale e i rappresentanti politici, a tutti i livelli di governo. "L'indissolubile matrimonio tra la FNCC e lo Stato colombiano", per citare la nota espressione dello storico Marco Palacios, si espresse fin dalla creazione dell'associazione, nel 1927. Nata per difendere gli interessi dei produttori di caffè, l'associazione contribuiva ad espandere e promuovere il caffè colombiano nel mercato estero ed era finanziata da una tassa ad hoc. Con la caduta dei prezzi del caffè alla fine degli anni Venti, che colpì duramente l'economia colombiana, l'associazione aumentò la sua influenza nella politica economica del paese, per quanto riguarda le politiche monetarie (premendo affinché la Colombia abbandonasse il gold standard e svalutasse il pesos, cosa che avvenne nel 1932) e per quanto riguarda la creazione di nuovi organismi finanziari, come la Caja Agraria, una banca nazionale che forniva crediti al settore agricolo.

Attraverso l'azione della FNCC, quindi, si arrivò a una convergenza tra controllo statale e promozione delle esportazioni e parte dei proventi delle esportazioni furono utilizzati come fonte di credito per lo sviluppo di industrie manifatturiere. Come notato anche da Rosemary Thorp, la pressione dei produttori risultò nell'aumento dell'intervento statale nell'economia<sup>164</sup>. Negli anni Trenta, un'adesione molto moderata alla politica di sostituzione delle importazioni portò ad un aumento delle tariffe doganali. Allo stesso

---

and the Great Depression: Multinational Corporations, Domestic Elite, and Export Policies in Colombia», in *The Great Depression in Latin America* (Durham: Duke University Press, 2014), 130.

<sup>164</sup> Rosemary Thorp, *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis* (Oxford: Macmillan, 1984), 100.

tempo, le negoziazioni del 1933 con gli Stati Uniti privilegiavano la possibilità di esportare grossi quantitativi di caffè a una politica protezionista in difesa della produzione industriale nazionale. Dovendo scegliere tra limitare la competizione statunitense rispetto ai propri prodotti industriali e la possibilità di ampliare il mercato del caffè, il governo colombiano scelse la prima opzione. Del resto, parte degli investimenti americani furono rivolti all'espansione del settore industriale colombiano. Vale a dire che il capitale straniero, soprattutto americano, funse da elemento di convergenza tra interessi diversi.

Per questa ragione, nei primi anni Trenta, fu particolarmente sentita la necessità di attuare una serie di dispositivi per far fronte alla perdita di fiducia che gli investitori statunitensi, soprattutto privati stavano manifestando in quel momento verso il Paese. Analizzeremo questo elemento nel prossimo capitolo, tuttavia, è utile richiamarlo brevemente fin da ora. Dopo il boom di investimenti privati negli anni Venti, provenienti soprattutto da Inghilterra e Stati Uniti, la caduta dei prezzi del caffè tra 1929 e 1930 portò all'esaurimento delle riserve monetarie e all'impossibilità di far fronte al debito estero. Nonostante fosse evidente l'impossibilità di onorare il debito, contratto in particolare con gli Stati Uniti, la richiesta di una moratoria da parte del governo colombiano tardava ad arrivare. Il governo, infatti, sperava di non dover procedere a una misura che ufficializzava il default dei pagamenti, proprio per non mettere ulteriormente in fuga i capitali esteri. Questo dimostra fino a che punto fosse sentita l'esigenza di rafforzare i legami economici con gli Stati Uniti.

Le negoziazioni diplomatiche si intensificarono e furono segnate dall'idea, diffusa tra i gruppi economici, che il capitale straniero fosse necessario all'economia colombiana, soprattutto per avviare lo sviluppo industriale. Per questa ragione, il governo colombiano fece cadere le pretese nazionaliste riguardo allo sfruttamento del petrolio. La legge 37 entrata in vigore il 10 marzo 1931 diminuiva la percentuale delle royalties che le compagnie petrolifere dovevano pagare e si poneva in connessione con gli accordi che nello stesso tempo il governo stava stringendo con gli Stati Uniti, relativamente alle compagnie petrolifere presenti nel Paese<sup>165</sup>. La Grande Depressione, quindi, rafforzò il potere di negoziazione delle multinazionali che estraevano petrolio nel Paese, anche perché alcune banche statunitensi che avevano concesso prestiti ad enti pubblici colombiani minacciarono di non attivare nuovi prestiti, se non si fosse giunti ad una

---

<sup>165</sup> Colombia, Ley 37, 4 marzo de 1931, "Del petróleo". Si veda anche Stephen J. Randall, *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940* (Toronto: University of Toronto Press, 1977).

legislazione sul petrolio favorevole alle compagnie statunitensi. La nuova legislazione varata dalla presidenza Olaya Herrera fu salutata con favore dalla borghesia industriale.

Questa articolazione di interessi fu severamente minacciata dalle tensioni e dai conflitti sociali che caratterizzarono soprattutto il settore agricolo e in particolar modo la produzione del caffè. L'appena formata Federazione Nazionale dei Caficultori (Fedecafé), non si era ancora organizzata per rispondere ai pericoli provenienti da un lato, dai lavoratori delle piantagioni, e, dall'altro, dalle congiunture del mercato internazionale. Rivolte di vario tipo si produssero in particolare nella regione di Cundinamarca e di Tolima. Un problema su tutti muoveva le proteste: la distribuzione della proprietà terriera e il diritto al suo sfruttamento. A tutti i livelli, i lavoratori subordinati e i piccoli proprietari chiedevano una revisione delle grandi proprietà degli *haciendados*, tanto più che queste risultavano spesso il frutto di contratti di proprietà imprecisi o addirittura mancanti<sup>166</sup>. Ai frequenti scioperi, repressi dalla polizia dipartimentale, si accompagnava la costituzione di organismi sindacali e la sempre più frequente politicizzazione dei contadini.

Inoltre, la stessa scena politica nazionale, rischiava di essere messa alla prova. Nel 1930 veniva fondato il partito comunista colombiano, mentre nel Dipartimento del Libano, anch'esso fortemente toccato da scioperi e manifestazioni, il partito della Union Nacional de Izquierda Revolucionaria - UNIR, diretto dal leader Jorge Elicen Gaitan, dominava la scena politica e della lotta sociale, facendosi portavoce delle rivendicazioni dei coloni e dei piccoli proprietari terrieri. Di fronte a questi mutamenti, gli stessi proprietari terrieri cercarono di dare un respiro nazionale alla loro richiesta di ristabilimento dell'ordine: nel 1933 veniva infatti creata la SAC, Sociedad de Agricultores de Colombia, che si ancorava su posizioni conservatrici rispetto alla distribuzione della proprietà terriera. Con il governo Lopez Pumarejo (dal 1934) venne adottata una strategia diversa, condivisa da alcuni settori della Fedecafé. Lopez si oppose fortemente ai metodi scelti dai grandi proprietari dei dipartimenti toccati dagli scontri, in quanto vi riconosceva il rischio di una rivolta sociale dagli esiti imprevedibili. Questa linea politica, appoggiata da grandi esponenti del partito liberale quali Carlos Lleras Restrepo, era coerente con quei principi di modernizzazione liberale che abbiamo richiamato all'inizio del capitolo<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Pécaut, *L'ordre et la violence. Evolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, 105.

<sup>167</sup> Cf. Pagina 97.

Il primo provvedimento venne in realtà varato già durante la Presidenza di Olaya Herrera e riguardava il diritto di sciopero. La Ley 83 del 1931 dava ai lavoratori il diritto di scioperare e di organizzarsi in associazioni sindacali<sup>168</sup>. Sempre nella stessa legge venivano incluse misure volte al miglioramento delle condizioni dei lavoratori, come le ferie pagate e la settimana lavorativa di 44 ore. Tuttavia, fu il primo governo Lopez Pumarejo ad assumere la gestione del conflitto, rappresentando, gli interessi di quei gruppi, come la Fedecafe, che riconobbero che la semplice repressione delle rivolte attraverso il ricorso all'intervento armato non poteva più controllare una situazione che cominciava ad assumere contorni regionali rischiando di compromettere la stabilità politica del Paese e l'orientamento della politica economica a favore dell'espansione del mercato *cafetero*. Era l'inizio della “*Revolucion en Marcha*”, delle riforme economiche e sociali influenzate dal New Deal rooseveltiano, soprattutto nella sua impronta di modernizzazione delle strutture economiche basate su un intervento statale che lasciava inalterata l'autonomia dei diversi gruppi sociali<sup>169</sup>.

Favorito anche dalla profonda crisi del partito conservatore, che attendeva il ritorno di Laureano Gomez, Lopez ebbe come unico avversario alle elezioni del 1934 il candidato del Partito Comunista. L'alternativa offerta da Lopez, soprattutto in materia sociale e rispetto alla fondamentale questione della terra era chiara: “il contadino”, dichiarava Lopez “cerca stabilità, non la rivoluzione; vuole essere il proprietario della terra che lavora”<sup>170</sup>. Si arrivò quindi in questo modo alla discussione di un progetto di riforma agraria in Parlamento. Il testo, il primo di questo tipo nella storia legislativa del Paese, venne approvato in seguito a diverse modifiche nel 1936. Era l'espressione dell'idea stessa di rivoluzione in marcia, da parte di un governo che si faceva carico della modernizzazione del paese. Si trattava di porre limite alla grande proprietà terriera favorendo quella piccola e media. Le grandi *haciendas*, produttrici di caffè vennero parcellizzate. La riforma agraria fornì una risposta forte alla domanda di maggiore equità nella distribuzione della terra, prima che le tensioni che si erano prodotte in alcune regioni del paese tra la fine degli anni Venti e l'inizio degli anni Trenta potessero rivoluzionare gli assetti sociali<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Colombia, Ley 83 de 1931 “Sobre sindicatos”.

<sup>169</sup> James D. Henderson, *Modernization in Colombia*, 210–11.

<sup>170</sup> “el campesino busca estabilidad y no revolución; aspira a tener una parcela suya”. Messaggio del Presidente Alfonso Lopez Pumarejo al Congresso Colombiano, 20 luglio 1935. Citato in James D. Henderson, *Modernization in Colombia*, 211.

<sup>171</sup> *Ibid.*, 212

La sfida della riforma era quella di mettere in atto un meccanismo che rompesse con il monopolio della terra, trasformando modi di produzione di stampo ancora coloniale in un modello agrario-capitalista, che aumentasse la produttività della terra, attraverso una trasformazione delle strutture e forme di produzione, in contrasto quindi alla concezione della proprietà terriera come bene di sola rendita. Invisi ai grandi proprietari terrieri, la riforma passò dopo due anni di tensioni e dibattiti parlamentari. Il provvedimento vide tra i suoi artefici Carlos Lleras Restrepo, esponente di una generazione di politici che costituirà poi il gruppo dirigente del Fronte Nazionale ed aveva, almeno nell'impianto giuridico, una forte carica innovatrice: si negava infatti per la prima volta al diritto incondizionato alla proprietà privata, sostituendovi il principio dell'utilità sociale della terra.

Alcuni leader del partito liberale, come appunto Lleras Restrepo, condividevano con Lopez Pumarejo la necessità pervenire a una distribuzione della terra "legale, razionale e scientifica", anche a spese dei grandi proprietari, per promuovere la stabilità politica attraverso l'allargamento della proprietà terriera. Allo stesso tempo, alcuni settori del partito liberale appoggiavano invece le istanze dei grandi proprietari terrieri. Si trattava delle stesse frange del partito che nel 1933 avevano fatto naufragare, in concerto con il Partito Conservatore, la proposta di riforma agraria di Olaya Herrera. Appoggiare la *Revolucion en marcha* di Lopez, pensavano, avrebbe creato tensioni con le associazioni dei proprietari terrieri come la già citata SAC, che contavano molti liberali tra le loro fila. Notiamo quindi ancora una volta come divisioni partitiche, di categoria e regionali si interpongano.

Tra il 1935 e il 1936, tuttavia, la riforma riuscì a passare grazie alla spinta di esponenti liberali organizzati intorno a Dario Echandia e Lleras Restrepo. Con questa riforma, i disordini nelle zone rurali, che non potevano più essere risolti a livello locale, diminuirono, in particolare grazie alla gestione dei terreni di cui mancavano gli atti di proprietà. Questi terreni vennero posti sotto il controllo dello stato, che le redistribuiva in base alla possibilità dell'acquirente di renderle produttive. Se questo aspetto non favoriva necessariamente la piccola proprietà, un provvedimento sulle terre non utilizzate legalizzava la posizione dei coloni che le avevano occupate. Dal momento che la terra era sfruttata e resa produttiva, chi la coltivava ne acquisiva il diritto di proprietà. Contemporaneamente, se ne sanzionava il possesso improduttivo: i terreni rimasti improduttivi per 10 anni venivano acquisiti dallo stato. La riforma permise quindi un'effettiva redistribuzione della proprietà. Nonostante questo, il panorama agrario non

cambiò in maniera significativa e molti dei problemi qui menzionati saranno ripresi nel dibattito politico previo all'approvazione della riforma agraria del 1961. La produzione del caffè comunque aumentò e, soprattutto, aumentò il numero dei produttori.

Il *gremio cafetero* quindi, non subì la riforma, ma contribuì alla sua attuazione. Parallelamente, la Federazione cambiò i suoi assetti interni: nella seconda metà degli anni Trenta il suo equilibrio interno mutò, dando maggiore potere ai coltivatori della parte occidentale del Paese, dove prevaleva la piccola e media proprietà terriera. Nei dipartimenti “*cafeteri*”, come il Caldas e il Valle il numero delle proprietà aumentò insieme alla taglia media di ogni *cafetales*. Un esempio di questi mutamenti è rappresentato dal percorso di un importante produttore del Caldas, Pedro Uribe Mejia. Questa figura incarna bene la molteplicità di ambiti in cui la Federazione si muoveva. Portavoce delle istanze modernizzatrici nel settore, Pedro Uribe partecipò a tre grandi conferenze interamericane sulla produzione e la vendita di caffè. Successivamente sindaco di Manizales, era strettamente connesso al mondo bancario e finanziario antiocheno, molto attivo nel finanziamento della produzione di caffè<sup>172</sup>.

L'analisi dei meccanismi degli interessi dei gruppi operanti nel commercio del caffè ci permette di mettere a fuoco la condivisione di una visione dinamica dei rapporti tra produzione e vendita, in un sistema di rapporti che trovava la sua convergenza intorno al principio di un commercio autoregolato, in cui lo stato afferma alcune “regole”, o condizioni iniziali e lascia il resto alla negoziazione. L'assenza di una regolamentazione o di una visione di politica economica unitaria non significa che il mercato non fosse “istituzionalizzato”, sono infatti le stesse reti di rapporti a livello di produzione e di commercio a stabilire la forma delle transazioni. Per questo l'analisi della politica economica a livello nazionale non può prescindere dalle relazioni e gerarchie che si producono a livello locale. Anzi, si potrebbe affermare che quello che farà della Federazione dei caficultori uno degli agenti con maggiore potere di negoziazione e influenza rispetto al governo centrale sarà proprio la sua frammentazione regionale, che comporta l'adesione alla spinta contingente più forte. Non un disegno razionale e unitario, quindi, ma l'interesse particolare che saprà imporsi di volta in volta nella transazione, una transazione insieme economica e politica che parte dal politico più influente nel comune di una zona cafetera e arriva fino al Congresso.

---

<sup>172</sup> Daniel Pécaut, *L'ordre et la violence*, 200.

Se il commercio del caffè è l'ambito in cui questa convergenza di interessi compositi è più evidente e significativa, data la predominanza del settore sugli altri, la stessa tendenza si ritrova anche nei gruppi industriali. In primo luogo, per via delle frequenti sovrapposizioni tra i due gruppi: in Antioquia per esempio molto spesso gli stessi uomini che possedevano piantagioni di caffè erano anche membri dei consigli direttivi d'importanti imprese industriali. Lo stesso settore industriale, nel suo complesso, era caratterizzato da una giustapposizione di strategie particolari. È il caso degli industriali antioqueni, che possono contare su un forte base di potere locale. Possiamo quindi ricostruire la complessità di elementi che si accavallano in quello che nel discorso politico dell'epoca, passa come appello "all'interventismo statale". Lo Stato interviene nell'economia come arbitro del patto sociale che riassume la concezione di "Rivoluzione in Marcia" proposta da Lopez. E il patto sociale non è altro che un equilibrio tra diversi interessi, incarnati da attori eterogenei, e continuamente rimessi in discussione. Un equilibrio che non dà avvio ad un sistema corporatista, ma dà legittimazione a sfere di interesse che irrompono nello stato, mantenendo però il loro carattere particolare. È in questo modo che lo stato colombiano si farà interprete degli interessi della società.

La nostra analisi si è incentrata sui gruppi legati a particolari settori economici di rilievo, intorno ai quali si concentra il dibattito politico e le riforme attuate. In realtà è pressoché impossibile isolare un settore e un gruppo di pressione ad esso riferito in maniera univoca: abbiamo visto come la stessa Federazione dei Caficultori faccia della frammentazione regionale e dell'articolazione tra diversi metodi di produzione (i diversi gradi di concentrazione delle imprese nel territorio corrispondono a una diversa modalità di impiego e distribuzione del lavoro) una delle carte vincenti della sua affermazione nazionale. Allo stesso modo dietro il carattere accentratore della costruzione di nuove infrastrutture da parte dei governi liberali si nascondono spesso interessi regionali, che fanno prevalere questo o quel progetto e possono anche negoziare i progetti direttamente con il capitale privato, nazionale o straniero.

Le elezioni parlamentari del 1937 videro la vittoria del liberale Eduardo Santos. La politica economica era di fatto nelle mani del Ministro de Hacienda Carlos Lleras Restrepo. Se inizialmente lo scoppio della guerra aveva colpito negativamente il Paese, togliendo le risorse provenienti dai mercati europei, in seguito permise lo sviluppo industriale accelerando l'introduzione del modello di sostituzione delle importazioni. Allo stesso tempo, la guerra rappresentò l'occasione per uno sviluppo della diplomazia interamericana, sia sul piano degli accordi economici, sia sul piano degli accordi politici



bilaterali e multilaterali contro la minaccia nazista. In seguito alla caduta del prezzo del caffè nel 1939, nel 1940 si tenne un congresso Inter-Americano del caffè, particolarmente propizio per la Colombia. L'accordo in effetti, stabilendo quote di vendita del caffè nel mercato interamericano, permise alla Colombia di assicurarsi la vendita dell'80% della sua produzione proprio in quel mercato. Tra gli interessanti effetti secondari di questo accordo vi fu la creazione di alcuni dispositivi di finanziamento e supporto della produzione del caffè, come la creazione del Fondo Nazionale del Caffè, fortemente voluto dalla Fedecafè. Come vedremo, in questi quattro anni fondamentali nelle relazioni tra Stati Uniti e Colombia, vi fu anche un importante incremento dei prestiti della Export Import Bank, favoriti anche dalla rinegoziazione del debito estero con Stati Uniti e Inghilterra, in seguito alla moratoria dichiarata nel 1935.

Lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale ebbe importanti effetti anche dal punto di vista degli accordi diplomatici riguardo alla posizione da assumere nei confronti della Germania nazista e, più in generale, riguardo alle politiche militari. Nel 1941, sfruttando il Lend Lease Program avviato dagli Stati Uniti, la Colombia ricevette 16,2 miliardi di US dollari in materiale militare. Allo stesso tempo, il Paese aveva dapprima ricevuto missioni di assistenza tecnica sul piano militare tra il 1938 e il 1940 e confermò l'appoggio agli Stati Uniti dopo l'attacco giapponese a Pearl Harbor: le relazioni con Tokio vennero immediatamente sospese. Come nota Bradley Lynn Coleman<sup>173</sup>, si trattò di un appoggio che impressionò favorevolmente il governo statunitense, in un momento in cui le potenze dell'Asse dominavano la guerra e sembravano in grado di vincerla. Nel corso della guerra la collaborazione fu sempre più intensa, fino ad arrivare alla dichiarazione di guerra alla Germania, il 27 novembre 1943. In seguito all'affondamento di due navi colombiane da parte di sottomarini tedeschi tra la seconda metà del 1942 e l'inizio del 1943. All'intervento in guerra furono associate anche importanti misure di sicurezza interna, principalmente attraverso la nazionalizzazione delle tante compagnie tedesche operanti nella regione. Il caso più emblematico riguardò la compagnia aerea SCADTA (Sociedad Colombo Alemana de Transporte Aéreo), con sede a Barranquilla, fondata nel 1919. Nel settembre 1939, il governo Santos obbligò acquisì la compagnia, fondendola con un'altra piccola compagnia aerea colombiana. Si fondò in quel modo l'Avianca, la compagnia di bandiera colombiana.

---

<sup>173</sup> Bradley Lynn Coleman, *Colombia and the United States: the making of an inter-American alliance, 1939-1960*, New studies in U.S. foreign relations (Kent, Ohio: Kent State University Press, 2008), 11.

In conclusione, i governi liberali degli anni Trenta furono caratterizzati dall'intensificarsi delle relazioni politiche ed economiche con gli Stati Uniti, che coincisero anche con un maggiore intervento delle agenzie di credito statunitensi, come la Export Import Bank e di programmi di assistenza tecnica e di sviluppo, come il Lend Lease. Sul piano diplomatico, le conferenze interamericane segnarono importanti avanzamenti per la definizione di linee comuni nelle politiche commerciali. Inoltre, la collaborazione politica e militare durante la Seconda Guerra Mondiale influì sulle politiche economiche e di sicurezza interna del Paese. Le misure messe in atto durante il governo Santos rafforzarono la presenza statunitense nella regione e gli accordi riguardanti l'assistenza tecnica ed economica nel Paese. Dal punto di vista politico, i governi della "repubblica liberale" furono essenzialmente governi di cooperazione tra i due partiti e segnati da politiche economiche e sociali che, sotto la spinta di interessi diversi, cercavano di porre freno alle tensioni sociali. Come vedremo nel prossimo paragrafo, questa sorta di "centrismo"<sup>174</sup>, che emarginava le istanze più estreme di entrambi i partiti, fu rimesso in discussione con il governo conservatore di Ospina Perez nel 1946 e poi, definitivamente, in seguito all'uccisione del leader radicale Jorge Eliecer Gaitan e l'esplosione del bogotazo e della violencia.

---

<sup>174</sup> Frank Safford e Marco Palacios, *Colombia: Fragmented Land, Divided Society* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 292.

### 3.3: Instabilità politica, Bogotazo e Violencia (1942-1953)

I due governi liberali che hanno guidato il Paese fino al 1937 erano caratterizzati da due aspetti principali, che si declinarono nell'insieme delle scelte politiche ed economiche portate avanti. Da un lato la capacità di omogenizzare interessi diversi, mantenendo la stabilità politica e riportando una certa stabilità sociale, in seguito alle tensioni che avevano caratterizzato soprattutto le zone agrarie tra la fine degli anni Venti e i primi anni Trenta; dall'altro quello “stile liberale allo sviluppo” che abbiamo descritto nel precedente paragrafo. Questa doppia connotazione aveva permesso l'affermazione delle élites economiche legate all'esportazione del caffè, sia legate all'industria interna. Tuttavia, lo scenario politico appariva, complicarsi già durante il governo Olaya Herrera. Nuovi leaders si stavano affermando sulla scena politica, caratterizzati da un discorso politico populista e dall'indebolimento dei partiti tradizionali. Questo elemento, unito al ritorno di gravi tensioni sociali, la *violencia* che si stava diffondendo in molte regioni del Paese, contribuì a rendere possibile il colpo di stato di Gustavo Rojas Pinilla.

Nella seconda metà degli anni Quaranta si profila anche in Colombia il contesto politico ed economico che Leslie Bethel e Ian Roxborough hanno descritto per l'America Latina nel suo insieme. I due autori, nel tracciare la congiuntura storica del continente tra la Seconda Guerra mondiale e il 1950 distinguono due momenti fondamentali<sup>175</sup>. Un primo periodo, che va dal 1944 al 1947, in cui i paesi latinoamericani vedono il consolidarsi di governi democratici e l'ampliamento della partecipazione popolare, soprattutto attraverso la mobilitazione dei lavoratori attraverso i sindacati. Una seconda fase, dal 1948 al 1950, in cui i governi limitano l'azione dei sindacati e orientano le proprie politiche in senso conservatore. La guerra mondiale aveva promosso lo sviluppo industriale della regione, che, a sua volta, aveva causato importanti mutazioni sociali. La popolazione urbana era cresciuta in seguito a una massiva migrazione dalle campagne e si stava sviluppando una classe lavoratrice legata all'industria manifatturiera. Questo aveva provocato un'espansione dell'attività sindacale, che viene però presto repressa dai governi latinoamericani. Ma vi sono anche dinamiche esterne che spiegano questi cambiamenti. L'interazione diretta e indiretta con le politiche statunitensi, infatti, gioca un ruolo importante. Nel momento in cui la guerra sembrava ormai vinta dalle potenze alleate, ma prima dello scoppio della guerra fredda, gli Stati Uniti sembrano

---

<sup>175</sup> Leslie Bethel e Ian Roxborough, a c. di, *Latin America between the Second World War and the Cold War: Crisis and Containment, 1944-1948* (Cambridge etc.: Cambridge University Press, 1997).

promuovere lo stabilimento di regimi democratici e soprattutto sanzionare le dittature militari. Con lo scoppio della guerra fredda, il monitoraggio della presenza comunista nei paesi latinoamericani diventa fondamentale e prioritario rispetto all'assetto politico degli stessi Paesi. Nel periodo tra il 1948 e il 1950, la questione dello sviluppo economico dell'area, come deterrente all'avanzata del comunismo sarebbe stato discusso solo in seguito, come vedremo nel corso del nostro studio. Il governo americano mostrava un interesse verso la regione, limitandosi a controllare le attività dei partiti comunisti attraverso la CIA e l'FBI. Ma proprio un rapporto della CIA nel 1947 (*Soviet Objectives in Latin America*), descrivendo gli obiettivi sovietici in America Latina, affermava che, con l'eccezione di Cuba, Brasile e Cile, i partiti comunisti latinoamericani erano deboli ed in ogni caso in nessun paese sembravano capaci di arrivare al potere<sup>176</sup>. Il pericolo sovietico quindi non era immediato e i policy makers americani promuovevano soprattutto il controllo delle attività dei partiti comunisti locali e il contenimento della penetrazione della propaganda sovietica nei sindacati. In questo clima politico e diplomatico, la stabilità politica risulta essenziale il contenimento del comunismo viene usato come giustificazione ideologica per accettare un orientamento conservatore e a volte autoritario dei regimi politici.

Pur con qualche specificità significativa, la il contesto colombiano può essere inserito in questo schema. Nel 1937, il consenso elettorale per il partito liberale viene a mancare per diversi motivi: dal lato economico, un alto livello di inflazione; dal punto di vista politico e sociale, l'incapacità, nonostante le riforme approvate, di offrire una soluzione alle tensioni sociali che avevano caratterizzato il settore agrario. A metà degli anni Quaranta la Colombia si trova attraversata da una forte inflazione; il riformismo promosso dal governo liberale non sembrava aver migliorato le condizioni delle masse urbane e rurali, anzi, nelle campagne aumentano i contadini "giornalieri", a scapito dei coltivatori indipendenti e dei "maggiordomi". Iniziano i grandi esodi dalle campagne alle città, dove però l'industria non assorbe che il 10% della popolazione migrata, che si rivolge soprattutto al terziario, sviluppato grazie al "peso" che lo stato aveva assunto nel Paese per guidare le riforme.

Davanti a un malessere crescente la "questione sociale" è il problema prioritario del dibattito politico, dentro e fuori dal Congresso, ma a portarlo definitivamente sulla scena politica saranno i movimenti di impianto nazionalista e populista che stavano

---

<sup>176</sup> Central Intelligence Agency, *Soviet Objectives in Latin America*, National Intelligence Council (NIC) Collection, 10 aprile 1947, 4. <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/0000256978>.

emergendo. La schematizzazione più spesso utilizzata per descrivere i due movimenti è quella di vedere il primo, che ha come leader Laureano Gomez, come “l’alternativa a destra”, il secondo, cresciuto intorno alla figura di Jorge Elicer Gaitan, come “l’alternativa a sinistra”. Le due figure sono infatti espressione di una divisione interna al partito conservatore da un lato e liberale dall’altro.

Il gaitanismo, la corrente interna al partito liberale cresciuta intorno a Jorge Eliécer Gaitán, canalizza un’ampia mobilitazione sociale contro un personale politico che non sembrava non essere in grado di rispondere ai bisogni della società in cui operava, tanto a livello locale che a livello nazionale. Seguendo le interpretazioni storiografiche classiche del fenomeno gaitanista<sup>177</sup>, possiamo osservare come il gaitanismo si sia consolidato come un movimento di massa, a livello nazionale intercettando il malcontento di alcuni gruppi sociali di fronte all’appoggio del partito comunista colombiano e dei sindacati ad alcune riforme varate della “repubblica liberale”. Gaitan, alla testa di un movimento che proclamava di lottare per la “Restauracion moral y democratica de la Republica”, si distanziava sia dal partito liberale, sia dal sindacato, proclamando di fatto la crisi della *revolucion en marcha* lopista. Dopo aver ricoperto diversi incarichi governativi, spesso osteggiato dalla maggioranza del partito liberale, nel 1944 inizia la sua campagna presidenziali per le elezioni del 1946. Gaitan cercò in particolare il sostegno delle classi medie urbane, prodotto della recente modernizzazione economica e dell’ondata migratoria dalle campagne.

L’affermazione di Gaitan tra il 1945 e il 1946 faceva leva soprattutto su un’aspra critica alle élite economiche, liberali e conservatori e su politiche di stampo nazionalista. In questo modo raccoglieva il consenso di gruppi sociali tra loro eterogenei, come le classi medie urbane, vicine tanto al partito conservatore quanto a quello liberale. La divisione tra le due correnti liberali permise al partito conservatore di riorganizzarsi intorno alla figura di Mariano Ospina Perez. Il partito proponeva quindi in questo momento una figura moderata e nel frattempo elogiava il governo di Lleras Camargo, che seguiva le dimissioni di Alfonso Lopez del 1944. Si trattava evidentemente di una tattica per ampliare le divisioni del partito liberale: si apriva formalmente lo spazio per una collaborazione politica, sapendo che componenti importanti del partito liberale non avrebbero mai accettato un candidato “di compromesso”. In effetti, le divisioni risultarono insormontabili e alle elezioni del 1946 il partito liberale presentò quindi due

---

<sup>177</sup> Daniel Pécaut, *L’ordre et la violence. Evolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*; Frank Safford e Marco Palacios, *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*.

candidati: Gabriel Turbay, il candidato ufficiale e lo stesso Gaitan, che rappresentava la corrente più radicale del partito. Questa divisione aprì le porte alla vittoria del conservatore Ospina Perez, nonostante questo avesse raggiunto solo il 41,1% dei voti. Il risultato delle elezioni non fu una sconfitta per Gaitan, che anzi, con il 27,2% dei voti risultò legittimato nella volontà di offrire un'alternativa al candidato ufficiale del partito. Il suo risultato in effetti apparì come clamoroso e inaspettato. La stessa ambasciata americana rappresentò il segnale che l'ascesa di Gaitan rappresentava nello scenario politico colombiano, come dimostrano le relazioni inviate dall'ambasciatore John Cooper Wiley al Dipartimento di Stato, secondo le quali Gaitan avrebbe rappresentato "un problema politico importante per diverso tempo", pur non essendo in grado di arrivare al potere <sup>178</sup>.

Le elezioni mostrarono quindi che i leader tradizionali del partito liberale non riuscivano più ad ottenere legittimazione popolare, Gaitan poteva aspirare a divenire l'unico leader del partito, approfittando del consenso di cui godeva tra le classi urbane e l'incapacità del governo eletto di mettere fine alla *Violencia* che imperversava in molte regioni del Paese. L'allora ministro del governo Roberto Urdaneta si riunì con Gaitan e con il leader conservatore Laureano Gomez, per promuovere un patto di pace, che però non resse al dibattito parlamentare. Lo stesso fatto che Gaitan fosse stato chiamato a sottoscrivere la coalizione mostra fino a che punto si fosse radicato nel dibattito politico.

Non sorprende dunque che l'assassinio di Gaitan, il 9 aprile del 1948, abbia provocato una violenta reazione dei manifestanti che lo stesso Gaitan aveva chiamato nelle strade per contestare la IX Conferenza Interamericana, che si stava svolgendo in quei giorni a Bogotá. In seguito alla sua uccisione, la folla si riversò nelle strade danneggiando interi quartieri della capitale. Pécaut descrive bene come il "bogotazo", ovvero questa rivolta rabbiosa successiva all'omicidio di Gaitan si svolse in due luoghi principali: la strada, dominata da una folla, che senza leader né organizzazione politica, non riuscì a penetrare nei palazzi governativi e il palazzo presidenziale, dove il partito liberale, chiese, senza successo, le dimissioni di Mariano Ospina Perez. La rivolta durò poche ore, presto frenata dal dispiegamento dell'esercito intorno a Palacio Narino (il palazzo presidenziale) e Plaza de Bolivar.

---

<sup>178</sup> "an important political concern for some time". Lettera di Wiley al Dipartimento di Stato, 10 maggio 1946, FRUS, American Republics, volume 11, FRUS.

I primi momenti che seguirono il bogotazo furono seguiti con grande attenzione e preoccupazione dall'ambasciata americana, che temeva soprattutto un'espansione del comunismo, in un momento in cui lo stesso partito liberale si collocava su posizioni decisamente radicali, l'ambasciata temeva che il partito comunista avrebbe potuto avere un ruolo nel governo, in caso di dimissioni di Ospina e, ad ogni modo, che il bogotazo potesse portare ad una guerra civile in tutto il Paese, dagli esiti imprevedibili. In realtà, la principale conseguenza politica fu l'indebolimento temporaneo del partito conservatore, che fu costretto ad accettare le pressioni del leader liberale Dario Echandia per la costituzione di un governo di unità nazionale.

Per quanto violenta, tuttavia, la rivolta non riuscì a destabilizzare l'ordine politico e questo elemento fu richiamato nelle relazioni degli ambasciatori statunitensi e dei partecipanti alla IX Conferenza Interamericana. Si tratta di un punto importante perché, nel contesto di un'attenzione crescente da parte degli Stati Uniti alla sicurezza interna dei Paesi latino americani e alle inquietudini per l'espansione dei partiti comunisti nella regione, la capacità del governo colombiano di mantenere l'ordine in seguito ad un evento estremamente violento e dalle conseguenze impreviste fu valutato molto positivamente dalle organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale e dal governo statunitense. Il bogotazo si chiudeva con una nuova presa di potere da parte delle componenti più moderate di ambo i partiti, vale a dire Ospina Perez da un lato e Dario Echandia dall'altro. L'ambasciatore Beaulac considerava questo risultato uno “straordinario trionfo”, mentre arrivavano a Bogotá messaggi di appoggio da parte del Presidente americano Truman e del Segretario di Stato Marshall<sup>179</sup>.

Il bogotazo dunque fa emergere quello che sembra un paradosso del contesto politico e sociale colombiano: la compresenza di istituzioni politiche stabili e democraticamente elette (con l'eccezione del regime di Rojas di cui ci occuperemo nei prossimi capitoli) e tensioni sociali caratterizzati da un'intensa e prolungata violenza. Nei primi anni Cinquanta la Violencia caratterizza soprattutto le aree rurali, il bogotazo fu un singolo episodio che accrebbe tensioni sociali in gran parte già esistenti. In conclusione, se la reazione del governo conservatore e l'accordo con il partito liberale evitò una crisi politica, la distanza con molti strati della popolazione accrebbe. I conflitti sociali si moltiplicarono e le posizioni politiche e ideologiche delle parti in conflitto si radicalizzarono. Il governo di Ospina tentò di rispondere a questa ondata di violenza con

---

<sup>179</sup> David Fernando Varela Sánchez, *Documentos de la embajada: diez años de historia colombiana según diplomáticos norteamericanos, 1943-1953* (Bogotá: Planeta, 1998), 109.

politiche di stampo sociale, che miravano a ridurre le tensioni. Nelle parole del Ministro de Hacienda José Maria Bernal:

“Esta sventura que se ha producido [el bogotazo] produjo la rotura de todos los niveles de la vida social e implicó nuevas obligaciones por parte del Estado a las que se debía dar respuesta: el mantenimiento de un ejército mucho más numeroso que el ordinario; la dotación de nuevos e inaplazables servicios de seguridad; la urgencia de tomar medidas encaminadas a la pacificación del país, al restablecimiento del orden y al fortalecimiento de la economía; la indiscutible urgencia de atender también a los servicios sociales”<sup>180</sup>.

La misura più controversa fu la creazione di un “Impuesto a las grandes Rentas”, vale a dire una nuova tassa approvata con il decreto 1961 del 1948, che toccava le rendite più alte, aumentando l'imposta progressiva sul reddito e toccando anche i dividendi delle società. Nonostante l'opposizione dei gruppi industriali, il governo aveva bisogno di risorse per la sicurezza interna e per riparare i danni del bogotazo. Inoltre vennero aumentati i budget del Ministero della Salute e di quello dell'Educazione, per cercare una nuova legittimazione popolare a una classe dirigente che appariva irrimediabilmente lontana dalla popolazione. La risposta del governo alla violenza che imperversava nel Paese fu insufficiente e i conflitti continuarono. Il partito liberale, duramente colpito dalla Violenza, decide di ritirarsi dal confronto elettorale, lasciando, nel 1949 Laureano Gomez come unico candidato alla presidenza.

Dopo le elezioni, il partito liberale continuò ad astenersi dalla scena politica, lasciando ai conservatori il pieno controllo dell'apparato statale. La situazione politica nel momento di insediamento di Laureano Gomez era dunque profondamente tesa. Il partito liberale, diviso in tre fazioni, si ricompattava solo nell'opposizione al nuovo Presidente e ad ogni forma di collaborazione con il governo che si era instaurato. I tentativi di Alfonso Lopez Pumarejo di proporre un patto di collaborazione con il governo conservatore furono respinti dalla convenzione del partito liberale del 1951. Lo stesso partito conservatore vedeva aumentare la divisione tra la componente maggioritaria, più moderata, che faceva capo a Mariano Ospina Perez e i laureanisti. Gomez quindi arrivava

---

<sup>180</sup> Estas desventuradas ocurrencias [el bogotazo] produjeron un serio quebrantamiento en todos los órdenes de la vida nacional, e implicaron nuevas obligaciones del Estado a las cuales era inevitable atender: el sostenimiento de un ejército sensiblemente más numeroso que el ordinario; la dotación de nuevos e inaplazables servicios de seguridad; la urgencia de tomar medidas encaminadas a la pacificación del país, al restablecimiento del orden y al fortalecimiento de la economía; la indiscutible urgencia de atender igualmente a servicios sociales”. José María Bernal, *Memoria de Hacienda 1948*, Primera Parte, “Medidas Financieras adoptadas con ocasión de los sucesos del 9 de Abril”, (Bogotá: Imprenta Nacional, 1948), p. 15.



al potere come leader della componente minoritaria del suo stesso partito e nel mezzo di una guerra civile<sup>181</sup>.

Lo schema di Bethell sembra applicarsi anche in Colombia: davanti alla ritrovata stabilità politica, gli Stati Uniti accettarono e supportarono un governo conservatore, tanto più che nel caso colombiano questo non sembrava mettere in pericolo le istituzioni democratiche. Se la politica economica “corporatista” di Gomez non incontrava necessariamente il favore degli esperti internazionali, il suo forte anticomunismo forniva, nel contesto internazionale dei primi anni Cinquanta, sufficienti garanzie per supportarne l’azione. Si moltiplicarono le visite di esponenti del governo colombiano negli Stati Uniti, mentre le agenzie internazionali intensificavano la loro azione nel Paese. Anche Gomez cercava di rafforzare i legami con gli Stati Uniti, per aumentare la propria legittimità politica. Gli Stati Uniti potevano in effetti rappresentare una forma di supporto esterno estremamente utile, in un momento in cui la legittimità stessa della sua presidenza era indebolita. In questo senso, le missioni della Banca Mondiale e delle agenzie statunitensi gli rafforzarono le sue politiche governative, inserendole in un contesto più ampio. L’alleanza tra il governo Gomez e gli Stati Uniti venne ulteriormente rafforzata con lo scoppio della guerra in Corea: la Colombia fu l’unico paese latinoamericano ad appoggiare gli Stati Uniti nella guerra in Corea e Gomez giustificò l’intervento proprio con la necessità di difendere le nazioni dalla “tirannia del comunismo” (Henderson, p. 350).

Gli ultimi anni della Presidenza Gomez videro la sua progressiva uscita di scena per problemi di salute, mentre gli esponenti del partito a lui più vicini, come Roberto Urdaneta, Ignacio Andrade e Jorge Leyva occupavano i principali ministeri economici e politici. Lo stesso Roberto Urdaneta attuò da Presidente fino al colpo di stato di Rojas Pinilla, il 13 giugno 1953. In questo periodo l’instabilità politica raggiunse il culmine. Come abbiamo visto, il partito liberale aveva confermato, nel giugno del 1951 l’opposizione al governo di Gomez e l’astensione dalle decisioni politiche. Dopo che Laureano Gomez fu sostituito da Roberto Urdaneta, il 5 novembre 1951, quest’ultimo tentò nuovamente una conciliazione con il partito liberale, cercando l’appoggio di esponenti liberali nel contrasto alla *Violencia*. Alfonso Lopez Pumarejo, il più favorevole ad un accordo con il partito conservatore, effettuò un viaggio nella regione del Llanos, a est del Paese, cercando un dialogo con i gruppi liberali che animavano gli scontri in quella

---

<sup>181</sup> Henderson, *Modernization in Colombia*, 348.

regione. Questo tentativo fallì anche in seguito alla contrapposizione dello stesso Urdaneta, che il 19 aprile 1952 negò ogni tipo di indulto a chi partecipava ad episodi di violenza o guerriglia armata. Nel frattempo, gli esponenti del partito liberale erano sempre maggiormente esposti ad episodi di violenza e intimidazione: le case di Alberto Lleras Restrepo e Alfonso Lopez Pumarejo furono incendiate e i due politici decisero di lasciare il paese. Davanti alla manifesta incapacità del governo di gestire la violenza ormai dilagante, l'opposizione insanabile con il partito liberale e le stesse divisioni interne al partito conservatore, cominciava a farsi strada l'ipotesi di una soluzione militare. La presa del potere da parte di Rojas Pinilla non fu osteggiata dal partito liberale, mentre fu appoggiata da molte fazioni del partito conservatore. Gli stessi Stati Uniti non si opposero ad un generale che aveva prestato servizio in Corea al loro fianco e pensavano che il suo regime avrebbe potuto ridurre la violenza nel paese<sup>182</sup>.

Il modo in cui il sistema politico colombiano seppe ricomporsi e riconfigurarsi attraverso il periodo di tensioni e rivolte sociali che si protrassero dal 1948 è un elemento importante per la nostra analisi, perché assume una rilevanza importante durante le negoziazioni. La stabilità politica del Paese, infatti, rappresentò un elemento continuamente sottolineato dalle agenzie internazionali. Rappresentando di volta in volta interessi promossi da diversi gruppi sociali, le amministrazioni che si succedettero agli seppero attrarre le organizzazioni internazionali in Colombia e assicurarsi la loro presenza in maniera stabile e continuativa. Nel corso dell'applicazione dei piani di sviluppo proposti vennero vagliate diverse opzioni, senza che gli attori locali e internazionali, fossero ancorati ad un'unica visione o "ricetta" di sviluppo economico. Si tratta di un punto fondamentale che svilupperemo nel corso dei capitoli successivi, che seguiranno le strategie e i processi alla base delle scelte compiute. Per questa ragione appare importante fornire un quadro di questi interessi in gioco, mostrandone l'evoluzione nel tempo.

Tra gli anni Trenta e Cinquanta, vi furono momenti di maggiore espansione dei programmi di sviluppo e di riforme economiche ad esse collegate ed altri di contrazione del credito internazionale. Tuttavia, come vedremo, non troviamo un parallelo sistematico tra l'ideologia e discorso politico da un lato e adesione a determinati programmi internazionali dall'altro. L'esempio più significativo di questa complessità è sicuramente il regime di Gustavo Rojas Pinilla, salito al potere nel 1953 e rimasto al potere fino al

---

<sup>182</sup> Henderson, *Modernization in Colombia*, 360-363.

1957. All'affermazione di questo regime conservatore, per nulla aperto alla scena interamericana, corrispose in realtà un'espansione del credito internazionale.

Questa dinamica è solo in apparenza contraddittoria, se si analizza l'evoluzione delle missioni delle agenzie internazionali nel Paese a partire dagli anni Quaranta e le conseguenze che esse ebbero nel modo in cui la pianificazione economica veniva formulata. In effetti, le missioni delle agenzie internazionali poggiavano su un tessuto di relazioni tra attori locali e internazionali che rappresentavano interessi combinati su più piani. Inoltre, come vedremo, il contesto internazionale incise profondamente su questo scenario, soprattutto per quanto riguarda alcuni cambiamenti significativi nella politica estera statunitense e la stabilizzazione delle procedure e dell'organizzazione della Banca Mondiale. Infine, quale che fosse l'orientamento del governo al servizio di Rojas nei primi anni Cinquanta, alcuni attori locali promossero l'applicazione di programmi di sviluppo internazionale in maniera autonoma, indipendente e spesso conflittuale rispetto al governo di Rojas. Dunque, una descrizione del regime di Rojas sotto il piano della mera appartenenza politica dei suoi vertici si rivelerebbe totalmente insufficiente per studiarne la relazione con le agenzie internazionali. Per questa ragione, nelle pagine che seguono cercheremo di mettere in relazione l'evoluzione della scena politica del Paese, i gruppi rappresentanti dei principali interessi economici e le più importanti riforme varate, in modo da fornire un panorama della situazione economica e politica in cui le agenzie internazionali intervennero.

Questo approccio, nei nostri intenti, permetterà anche di comprendere in che modo il contesto colombiano abbia influenzato l'elaborazione di politiche di sviluppo che ebbero una portata molto più ampia. Non vogliamo sostenere che i contenuti dei programmi avviati in Colombia, né i principi a cui essi si ispirarono, vennero necessariamente replicati in altri Paesi, ma piuttosto notare come, in un momento in cui stavano emergendo le forme e la struttura organizzativa delle missioni delle organizzazioni internazionali nei cosiddetti Paesi in via di Sviluppo, le missioni in Colombia furono un importante momento di confronto e dibattito su come queste stesse missioni dovessero svolgersi. In questo dibattito, il ruolo degli attori colombiani fu determinante nella scelta tra le diverse opzioni in gioco.

## Seconda Parte: Emergenza dell'azione della Banca mondiale in Colombia: reti e istituzioni nelle prime missioni (1947-1956)

---

L'intervento della Banca Mondiale in Colombia iniziò nel 1948. Una prima missione esplorativa, guidata da Gilbert H. Clee, si concluse con la proposta di un finanziamento da parte della Banca Mondiale di alcuni progetti specifici, per un totale di 69,3 milioni di dollari in 7 anni, di cui 26,2 tra il 1949 e il 1950. Il documento riassuntivo della missione illustra due elementi importanti per comprendere il contesto in cui questa missione si colloca<sup>183</sup>. Innanzitutto la presenza di altre agenzie internazionali che avevano già finanziato progetti nel Paese e nell'intera regione. In particolare, la Export-Import Bank viene indicata come la principale fonte di credito per lo sviluppo nei tre Paesi osservati: Colombia, Perù ed Ecuador. Il secondo elemento riguarda l'esistenza di una lista di progetti, considerati prioritari, sottoposta all'attenzione degli esperti della Banca. Dal documento apprendiamo infatti che il Governo colombiano aveva presentato alcune proposte per lo sviluppo del settore industriale, la costruzione di due centrali idroelettriche e di alcune infrastrutture viarie e alcuni misure legate allo sviluppo agricolo. Nell'ambito di questa missione, la Banca decise di dare la priorità ai progetti relativi allo sviluppo agricolo, ma emerse la necessità di un'ulteriore valutazione delle richieste del Paese.

La tappa successiva, vero tornante nelle relazioni tra la Banca Mondiale e la Colombia, fu la *General Survey Mission* del 1949, mirata, come indica il nome, all'analisi dell'insieme delle condizioni economiche del Paese in vista dell'attuazione di un articolato programma di sviluppo coordinato dalla Banca Mondiale. Nel capitolo successivo ci concentreremo sulla missione, sottolineando i caratteri di assoluta novità che essa rappresentò sia dal punto di vista della storia economica colombiana che per quello che riguarda la storia della Banca e nell'elaborazione delle sue politiche per lo sviluppo della Banca. Ma l'analisi del documento sulla missione del 1948, citato in precedenza, ci ha portato ad alcune domande preliminari: come sono nate le prime missioni della Banca Mondiale nel Paese? Quali dinamiche hanno originato i primi

---

<sup>183</sup> Banca mondiale, *Bank loans to Colombia, Ecuador, Peru and Bolivia*, Loan series; n° L 34, 1948. Documents and Reports, WBGA.

rapporti tra gli esperti della Banca Mondiale e il personale locale? Che tipo di contesto permise l'insediamento delle missioni della Banca?

Analizzando le origini di queste missioni cercheremo di dimostrare che per comprendere i meccanismi che hanno portato all'intervento della Banca nel Paese è necessario fare riferimento a una rete di contatti attivati nel corso degli anni 1920 e 1930 da attori sicuramente distanti fra loro per quanto riguarda appartenenze politiche o interessi economici, ma accomunati dalla capacità di attrarre il credito delle agenzie internazionali. Rivolgendo l'attenzione alla loro azione, cercheremo quindi di tracciare le origini dell'utilizzo del credito internazionale nei progetti di sviluppo. Il già citato documento di sintesi della prima missione del 1948, oltre a mostrarci il ruolo di primo piano della Export-Import Bank nei crediti precedentemente elargiti, ci suggerisce l'esistenza di un programma proposto dai rappresentanti del governo colombiano impegnati nella transazione con la Banca. Seguendo queste due piste (la presenza della Export-Import Bank e le proposte già elaborate dal governo colombiano), abbiamo ripercorso a ritroso le precedenti negoziazioni con le agenzie internazionali, che risalgono agli anni Venti e che ricostruiremo nelle pagine che seguono.

A partire dal 1947, alcuni esperti della Banca, in particolare il vice-Presidente Robert Garner, avevano intrapreso contatti con alcuni rappresentanti del Governo e con imprenditori privati. Non si trattava necessariamente di incontri ufficiali ma piuttosto di contatti mirati a verificare l'interesse della Banca a finanziare una serie di progetti specifici. In effetti, tali incontri furono per la maggior parte organizzati da imprenditori e *businessmen*, particolarmente attivi nel contesto interamericano già dagli anni Venti. Questi gruppi riuscirono a inserirsi in una rete di rapporti che chiamava in causa imprenditori statunitensi, agenzie governative e agenzie di credito, pubbliche e private, utilizzando diversi canali. Si innestò in questo modo un primo, importante, meccanismo di immissione di credito internazionale che andò a finanziare la costruzione di infrastrutture e la modernizzazione di importanti rami del settore economico colombiano<sup>184</sup>.

Analizzando i passaggi attraverso i quali si sviluppò questa rete di rapporti economici e finanziari si intende dimostrare, da un lato, come questo tessuto di relazioni

---

<sup>184</sup> Per un'analisi dello sviluppo della modernizzazione dello Stato e dell'economia colombiana nei primi decenni del '900 si rimanda all'opera di James Henderson. Pur con alcuni limiti, infatti, l'opera resta tutt'ora un riferimento imprescindibile per una panoramica dei principali cambiamenti economici, politici e sociali occorsi nel Paese. Henderson, *Modernization in Colombia*.

venne poi riattivato nel corso dei rapporti con la Banca Mondiale e dall'altro, come questi stessi rapporti abbiano creato una particolare connessione tra credito finanziario internazionale e sviluppo economico colombiano. La peculiarità dell'utilizzo del credito internazionale da parte del governo colombiano, ma anche e soprattutto da parte di attori locali pubblici e privati, permise infatti la creazione di istituzioni economiche che favoriranno il successivo intervento della Banca Mondiale. In altre parole, a partire dagli anni Venti, l'intervento di diverse agenzie finanziarie internazionali, cui seguiva frequentemente l'invio di tecnici ed esperti sul suolo colombiano, creò le condizioni favorevoli alla successiva azione della Banca Mondiale.

## **CAPITOLO 4: La Colombia nel sistema interamericano: credito internazionale, crisi del debito estero e prestiti della Export Import Bank (1925-1948)**

La missione del 1949, pur introducendo alcuni elementi di assoluta novità, sia rispetto alla politica economica colombiana che rispetto ai programmi internazionali di assistenza allo sviluppo, trovò in Colombia un contesto di azione propizio, caratterizzato dall'azione di un gruppo di interlocutori che ne favorirono l'intervento nel Paese. Ripercorrendo le fasi che scandirono i rapporti tra i due Paesi dagli anni Venti alla fine degli anni Quaranta, questo capitolo si rivolge in particolare alle istituzioni politiche ed economiche che favorirono l'insediamento delle operazioni della Banca Mondiale in Colombia. Più precisamente, ci concentreremo su tre dinamiche: i rapporti stretti al momento dell'attivazione dei prestiti con le banche statunitensi durante gli anni Venti, l'azione dei funzionari colombiani nelle agenzie interamericane relativamente alla rinegoziazione del default del 1935 e i rapporti con la Export Import Bank, a partire dal 1941. In questo modo, contribuiremo alla letteratura sulle relazioni economiche colombiane con gli Stati Uniti e con le agenzie interamericane<sup>185</sup>, sottolineando come le tre dinamiche indagate siano parte di un unico processo di progressiva inclusione di attori economici e politici colombiani nel sistema interamericano.

La prima apertura massiva colombiana al credito internazionale avvenne negli anni Venti, durante la cosiddetta “diplomazia del dollaro”: l'afflusso massiccio di capitale statunitense attraverso la vendita di *bonds* da parte degli enti governativi nazionali e locali colombiani. Questa dinamica caratterizzò in modo particolare l'America Latina, ma anche molti Paesi europei e asiatici e, dopo la crisi del 1929, diede origine ad una serie di *defaults* a catena, rinegoziati dai vari Paesi interessati nel corso degli anni Trenta. La Colombia proclamò il *default* nel 1935, ma il flusso di credito internazionale non si arrestò negli anni Quaranta, grazie soprattutto alla Export-Import Bank, che già nel 1941 elargiva

---

<sup>185</sup> Su tutti, i saggi di Stephen Randall e Lynn Bradley Coleman, a cui faremo frequentemente riferimento nel corso del capitolo. Randall, *The Diplomacy of Modernization*; Coleman, *Colombia and the United States*.

una serie di prestiti al governo colombiano, cui seguirono prestiti ad imprese private e pubbliche nel Paese.

La storiografia si è già occupata ampiamente della correlazione tra capitale internazionale e sviluppo economico colombiano negli anni Venti. Soprattutto i lavori di Rosemary Thorp e José Antonio Ocampo hanno illustrato l'importanza del capitale straniero in relazione al finanziamento della costruzione d'infrastrutture a vantaggio delle regioni produttrici di caffè<sup>186</sup>. Come evidenziato efficacemente da Thorp, circa l'80% degli investimenti pubblici garantiti dal capitale straniero, servirono alla costruzione d'infrastrutture: si trattò per lo più dello sviluppo dell'estensione delle reti ferroviarie locali, che interessò prevalentemente le maggiori zone produttrici di caffè, come Antioquia, Caldas, Cauca e Cundinamarca<sup>187</sup>. Altrettanto noto il rapporto tra mercato internazionale del caffè, prezzi delle esportazioni colombiane e aumento del debito estero tra la fine degli anni Venti e la prima metà degli anni Trenta. La storiografia che si occupa del passaggio tra il momento di auge delle esportazioni di caffè e la successiva crisi dell'economia colombiana tra gli anni Venti e Trenta stabilisce una correlazione tra il crollo del flusso di capitale statunitense dopo il 1929, il crollo dei prezzi dei prodotti esportati e l'aumento del debito estero, contratto soprattutto con le banche commerciali statunitensi<sup>188</sup>.

Al boom delle entrate provenienti dalle esportazioni tra il 1924 e il 1928 corrispose un altrettanto vertiginoso aumento del debito estero. Per questo, nonostante le riserve internazionali crescessero, il debito cominciava a incidere nella bilancia dei pagamenti. Tuttavia, la situazione rimase stabilmente sotto controllo fino al 1929. In seguito, il crollo del prezzo del caffè provocò una rapida diminuzione delle entrate provenienti dalle esportazioni. La *bonanza cafetera* degli anni Venti era terminata<sup>189</sup>. Con

---

<sup>186</sup> Rosemary Thorp, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991); Colmenares e Ocampo, *Historia económica de Colombia*; José Antonio Ocampo e Eduardo Lora Torres, *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas* (Bogotá: Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988); Juan José Echavarría Soto Banco de la República, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, *Crisis e industrialización: las lecciones de los treinta* (Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1999); Cárdenas, Ocampo, e Thorp, *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*.

<sup>187</sup> Thorp, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, 5.

<sup>188</sup> Ocampo e Torres, *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas*; José Antonio Ocampo e Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana* (Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1984); Rosemary Thorp, *Latin America in the 1930s*.

<sup>189</sup> L'espressione *bonanza cafetera*, traducibile come "prosperità legata al caffè" indica una fase di alta produttività nella produzione e commercio del caffè. La Colombia ha vissuto diversi cicli di espansione economica legata al caffè. Quello di cui ci occupiamo è il primo periodo di espansione del settore, che



l'esaurimento delle riserve internazionali accumulate, aumentò il coefficiente di indebitamento rispetto alle entrate provenienti dalle esportazioni.

Come mostra la tabella 3, tra il 1928 e il 1932, per mantenere in attivo la bilancia dei pagamenti, il governo colombiano utilizzò le riserve internazionali che erano state accumulate grazie al surplus di entrate garantito dalle esportazioni di caffè durante la *bonanza cafetera*. Già nel 1932 però le riserve erano notevolmente calate e il governo colombiano interruppe il pagamento del debito estero contratto a livello dipartimentale e regionale, per arrivare ad una moratoria totale nel 1935.

Anno	Debito estero (milioni di USD)	Riserve internazionali (milioni di USD)	Rapporto Debito estero/esportazioni
1923	24	7	0,28
1928	222	65	1,19
1932	236	17	3,17
1945	135	177	-0,27

Tabella 3. Debito estero colombiano e riserve internazionali (1923-1945)<sup>190</sup>

Questi fenomeni sono stati oggetto di numerosi studi sulla politica economica colombiana negli anni Trenta, volti soprattutto a valutare l'efficacia dei prestiti in relazione alla crescita economica<sup>191</sup>. La nostra analisi ne vuole invece sottolineare la correlazione con i successivi interventi da parte delle organizzazioni finanziarie internazionali. Si tratta quindi di stabilire in che modo questo processo abbia influito sulle successive richieste di credito da parte del governo colombiano alle agenzie statunitensi e internazionali. In questo senso, vogliamo sottolineare innanzitutto il nesso tra la rinegoziazione del default colombiano del 1935 e l'avvio dei prestiti della Export Import Bank nel 1940<sup>192</sup>. Quest'ultimo venne offerto come contropartita da parte del

---

stabilì un legame indissolubile tra commercio del caffè e crescita economica. La bibliografia al riguardo è sterminata, per gli intenti del nostro lavoro ci limitiamo a segnalare due opere fondamentali Mariano Arango, *Café e industria: 1850-1930* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1977); Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política* (Mexico, D.F. Bogotá: Colegio de Mexico, Ancora Editores, 1983).

<sup>190</sup> Adattamento dell'autore Ocampo e Torres, *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas*.

<sup>191</sup> Henderson, *Modernization in Colombia*; Ocampo e Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*; Thorp, *Latin America in the 1930s*; William Paul McGreevey, *An Economic History of Colombia 1845-1930* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

<sup>192</sup> Utilizzando in particolare la serie sulle Foreign Relations of United States Diplomatic Papers (FRUS), pubblicata dal Dipartimento di Stato americano.

Dipartimento di Stato al governo colombiano per arrivare ad un accordo sul rimborso del debito. Infine, inquadreremo l'azione della Export-Import Bank rispetto all'evoluzione dei rapporti economici e finanziari nel contesto interamericano. In particolare, il caso colombiano offre un interessante spunto di indagine, mostrandone l'importanza rispetto all'evoluzione della politica della Export-Import Bank, che abbiamo descritto nel secondo capitolo.

#### 4.1: La “*Prosperidad al debe*”<sup>193</sup> e l’accesso delle élites locali al credito internazionale

Come abbiamo visto, il default che investì l’America Latina negli anni Trenta ha le sue radici nell’enorme quantità di debiti contratti dagli Stati della regione a partire dagli anni Venti. Questa impennata nella vendita di buoni governativi, regionali e municipali si doveva alla crisi commerciale del 1921 e alla conseguente brusca diminuzione delle esportazioni latinoamericane, che fino a quel momento avevano garantito un surplus di riserve di oro e valuta straniera, necessarie a mantenere in attivo la bilancia dei pagamenti<sup>194</sup>. Mancando le entrate provenienti dalle esportazioni, si ricorse ai prestiti delle banche statunitensi, anche se questa non era l’unica strategia possibile per mantenere in equilibrio la bilancia dei pagamenti.

Di fatto, la necessità di liquidità da parte dei governi, dipartimenti e città della regione venne abilmente raccolta dalle banche newyorkesi che competevano tra loro per far contrarre debiti agli enti pubblici latinoamericani, nazionali e locali (secondo un’operazione che possiamo definire di *loan-pushing*)<sup>195</sup>. Fu il periodo definito dai contemporanei della “diplomazia del dollaro”<sup>196</sup>, caratterizzato cioè dalla diffusione del capitale statunitense in America Latina, soprattutto attraverso il massiccio acquisto di obbligazioni latinoamericane con alti tassi di interesse da parte delle banche statunitensi. Già alla metà degli anni Venti le esportazioni erano riprese ed anzi si erano intensificate, grazie anche all’aumento del prezzo del caffè, ma il circuito messo in moto a partire dal 1922-1923 non si arrestò ed anzi si intensificò tra il 1926 e il 1929, per poi interrompersi con la crisi del ’29 che fece crollare il flusso di capitale americano all’estero.

---

<sup>193</sup> L’espressione “*prosperidad al debe*”, letteralmente “prosperità permessa dal debito” fu coniata dal leader liberale colombiano Alfonso Lopez Pumarejo, negli anni Venti, per indicare una prosperità fittizia, basata sul debito estero. L’espressione fu utilizzata per la prima volta da Lopez in un articolo pubblicato nella rivista liberale *El Tiempo*, il 10 luglio 1928.

<sup>194</sup> Carlos Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989), 171–228.

<sup>195</sup> Con il termine *loan pushing* si intende un’operazione in un istituto bancario cerca di attivare crediti per un valore superiore a quello che il Paese che contrae il debito avrebbe richiesto volontariamente: «Bankers as loan pushers become active door-to-door salesmen [...]. They persuade borrowers to agree to credits although the borrowers had no thought of borrowing it at all or, at least, not such large amounts». William A. Darity, «Loan pushing: doctrine and theory» (International Finance Discussion Papers, 1985).

<sup>196</sup> Scott Nearing e Joseph Freeman, *Dollar Diplomacy* (New York: B.W. Huebsch & the Viking Press, 1925); Burton Kendall Wheeler, *Dollar Diplomacy at Work in Nicaragua and Mexico: Speech* (U.S. Government Printing Office, 1927).

I prestiti degli anni Venti furono il frutto di una duplice strategia da parte delle banche statunitensi e delle élites latinoamericane. Queste ultime videro infatti nel capitale estero (soprattutto americano, ma anche inglese e tedesco) la possibilità di finanziare opere pubbliche attraverso la vendita di buoni nazionali, dipartimentali, municipali o di altri enti. L'uso massiccio del capitale straniero portò all'indebitamento e al default che colpì molti stati latinoamericani negli anni Trenta e fu provocato da diversi fattori. Nel caso colombiano, sia il governo americano che quello colombiano avevano adottato una politica lassista nei confronti delle procedure di contrazione ed elargizione dei debiti<sup>197</sup>. Le agenzie governative americane fornivano informazioni e consulenza sugli investimenti delle banche, ma il Dipartimento di Stato precisava di non volere entrare nel merito delle operazioni e di non assumersi nessuna responsabilità verso le transazioni. Questo nonostante vi fosse la consapevolezza dell'*overloaning* verso gli enti nazionali e regionali del Paese. Già nel 1928, la circolare "*Colombian foreign loans and public finances*", preparata dal Bureau of Foreign and Domestic Commerce del Department of Commerce, metteva in guardia rispetto all'eccessivo indebitamento contratto dal Paese. Nello stesso anno, l'*attaché* commerciale del Dipartimento di Stato a Bogotá fu ancora più esplicito nel descrivere la situazione al Direttore del Dipartimento:

“Penso che la Colombia stia andando fuori di testa con l'indebitamento. Ha cominciato troppe autostrade e ferrovie e non ha idea di dove trovare i soldi, non fosse che i soldi adesso arrivano così facilmente che pensano di potersi indebitare all'infinito”<sup>198</sup>

Da parte sua, il governo colombiano, dopo un'iniziale assenza di controllo sui buoni rilasciati, dal 1928 tentò di controllare le transazioni, garantendole solo se queste non superavano il 20% delle entrate ordinarie dell'ente in questione. In realtà, la regolamentazione era di fatto tardiva, in quanto già nel 1926 le banche newyorkesi erano la principale fonte di finanziamento dei lavori pubblici. Inoltre la norma veniva facilmente aggirata grazie all'ambiguità della formula, che prevedeva un limite del 20%

---

<sup>197</sup> Randall, *The Diplomacy of Modernization*, 56–57.

<sup>198</sup> “I think that Colombia is going wild on borrowing. She has started too many railroads and too many highways, and she has not any idea where she is going to get all the money, except that the money is so readily now that they just think they can borrow ad infinitum”. Riportato nel corso dell'inchiesta del Senato americano sulla vendita di bonds stranieri negli Stati Uniti nel 1932 United States Congress Senate Committee on Finance, *Sale of Foreign Bonds Or Securities in the United States: Hearings Before the Committee on Finance, United States Senate, Seventy-Second Congress, First Session, Pursuant to S. Res. 19 a Resolution Authorizing the Finance Committee of the Senate to Investigate the Sale, Flotation, and Allocation by Banks, Banking Institutions, Corporations, Or Individuals of Foreign Bonds Or Securities in the United States* (U.S. Government Printing Office, 1931), 727.

solamente rispetto ad entrate definite genericamente “ordinarie”, lasciando dunque di fatto la possibilità di superare la soglia.

Alla fine degli anni Venti la Colombia divenne così il quarto Paese per emissione di buoni alle banche statunitensi, totalizzando debiti per oltre 219 milioni di dollari, contratti soprattutto nella seconda metà degli anni Venti.

Paese	Prestiti contratti negli USA (milioni di USD)
Argentina	419,4
Brasile	641,3
Chile	342,5
Colombia	219,5

Tabella 4. Indebitamento dei Paesi latinoamericani con banche statunitensi (1920-1929)<sup>199</sup>

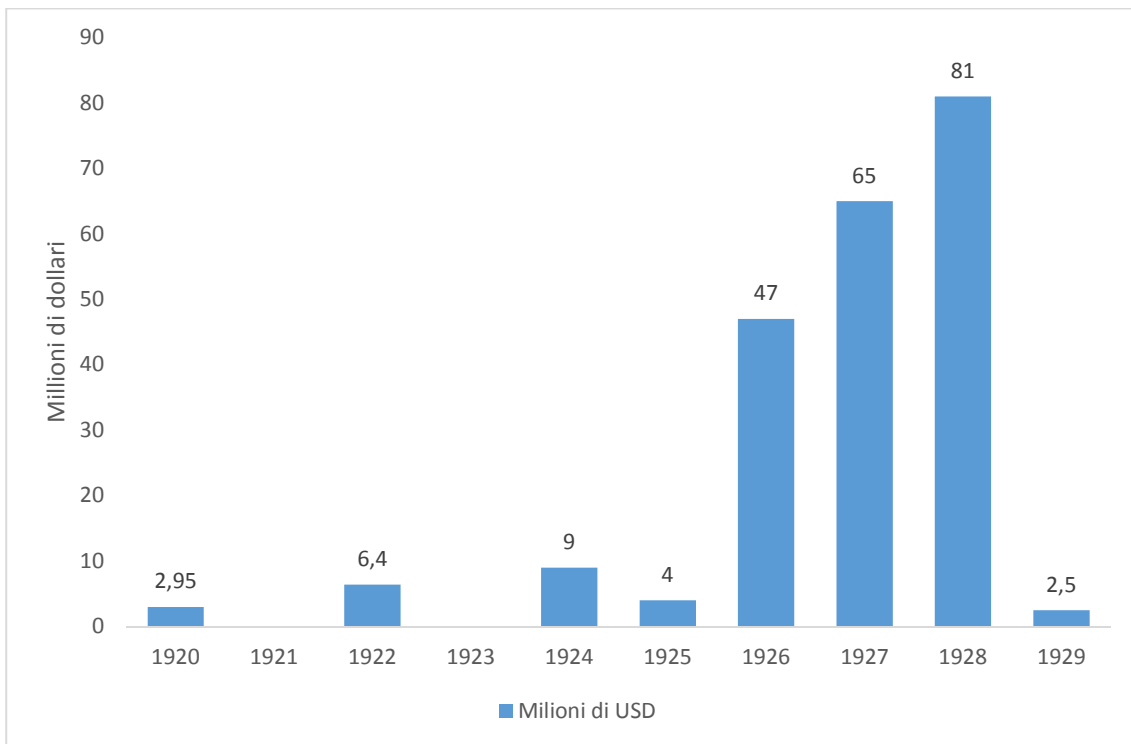


Grafico 8. Indebitamento colombiano verso banche statunitensi nel corso degli anni Venti<sup>200</sup>.

<sup>199</sup> Fonte: Carlos Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America*, 185; Mauricio Avella Gómez, «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. De la Paz Británica a la paz americana», *Revista de Economía institucional* 6 11 (2004)

<sup>200</sup> Mauricio Avella Gómez, «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. De la Paz Británica a la paz americana».

La questione dell'efficacia dei fondi è stata ampiamente dibattuta dalla storiografia, che insiste ora sul carattere imperialista dell'azione delle banche statunitensi<sup>201</sup>, ora sull'idea che il credito internazionale sia stato in realtà un importante stimolo allo sviluppo economico colombiano tra gli anni 1920 e 1930. Di quest'avviso Rosemary Thorp, che nel suo studio conferma che il debito estero contribuì effettivamente ad un importante miglioramento delle infrastrutture<sup>202</sup>. La critica prevalentemente all'uso che gli enti locali fecero dei prestiti ricevuti riguarda però l'assenza di un piano economico che fungesse da raccordo e rendesse funzionali le infrastrutture implementate. Queste infatti venivano costruite da ogni governo locale senza una politica omogenea e rispondendo solo alle necessità del Comune o del Dipartimento interessato, non solo in termini di sviluppo economico, ma anche come contropartita offerta dai governi locali alle elites imprenditoriali che li sostenevano e si occupavano dell'attuazione delle opere progettate. Si tratta quindi, per la maggior parte, di interpretazioni che mirano a valutare l'efficacia dei fondi prestati nello sviluppo delle infrastrutture nazionali e locali del Paese.

Come abbiamo detto, il nostro lavoro si chiede invece quale fu l'impatto di questi prestiti nelle successive relazioni con le agenzie di credito internazionale. Si tratta quindi di analizzare questi prestiti dal punto di vista delle procedure adottate, dei meccanismi messi in moto e degli attori che vi presero parte. Il credito da parte delle banche statunitensi, in quest'ottica, è infatti considerato come un insieme di dispositivi istituzionali che furono via via attivati<sup>203</sup>. Si costituirono in questa fase le prime transazioni tra i rappresentanti delle élites locali e le agenzie di internazionali, che

---

<sup>201</sup> Randall, *The Diplomacy of Modernization*.

<sup>202</sup> Thorp, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Nei primi capitoli del libro dedicato alla comparazione tra lo sviluppo economico peruviano e colombiano nel XX secolo, Rosemary Thorp tratta dello sviluppo delle esportazioni nei due Paesi, concludendo che in Colombia, agli inizi del XX secolo, vi fu una migliore gestione del credito ricevuto. Le risorse furono infatti efficacemente utilizzate per lo sviluppo di centri regionali di produzione del caffè, connessi tra loro da una ramificata rete ferroviaria e viaria. I proventi di quel settore furono poi efficacemente reinvestiti in altre attività economiche. Dello stesso avviso il recente studio presentato alla World Business History Conference, a Francoforte, nel marzo 2014: Adolfo Meisel, Juliana Jaramillo, e Ramirez, Maria Teresa, «Too Late but Profitable: Railroads in Colombia: 1920-1950» *Borradores de Economía*, 838 2014, che stima che gli investimenti per la costruzione di ferrovie, che rappresentarono il 45% degli investimenti provenienti dai *bonds* e dalla vendita del canale di Panama ebbero un ritorno positivo sull'economia colombiana fino al 1943.

<sup>203</sup> Per la nozione di dispositivo istituzionale, rimando a Zacarias Moutoukias, « Des liens sociaux à l'ordre politique : réflexions pour une approche relationnelle des institutions », *Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, n. 101 (2013): 111–32.

verranno poi implementate dalla successiva fase di finanziamenti internazionali, questa volta ad opera della Export-Import Bank e della Banca Mondiale.

Il primo dato interessante da segnalare riguarda la destinazione delle somme prestate ad ogni ente attraverso tra il 1920 e il 1929. Emerge chiaramente il peso dei prestiti versati agli enti regionali e municipali, che rappresentarono quasi il 43% del totale dei prestiti contratti, a cui si aggiungono quelli attivati dagli istituti di credito locali (9,2%). In totale, i prestiti assunti dagli enti locali rappresentarono più del 52% del debito esterno del Paese, mentre i prestiti versati al Governo ed agli istituti di credito nazionali si fermano al 38,5%. Il credito internazionale era quindi in questo periodo la principale fonte di finanziamento per lo sviluppo di infrastrutture gestite a livello locale, come strade, acquedotti, canali di irrigazione, reti fognarie e porti. La possibilità di accedere al credito internazionale rappresentava una risorsa nella mediazione politica locale e mise in moto le negoziazioni tra i governi locali e le imprese industriali che si occupavano di attuare i progetti, spesso in collaborazione con compagnie statunitensi.

<b>Contraente</b>	<b>Somma</b>	<b>Periodo</b>	<b>Tasso di interesse medio</b>	<b>Destinazione principale</b>
Totale Prestiti al Governo	75.445.307	1920-1928	6,2	Ferrovie
Totale prestiti alle banche nazionali	16.000.000	1926-1928	6,5	-
Totale Prestiti ai Dipartimenti	70.850.000	1925-1928	7	Ferrovie
Totale dei prestiti ai Comuni	30.835.000	1925-1928	7	Servizi idrici

**Tabella 5. Prestiti elargiti al Governo, Dipartimenti e Comuni in USD (1920-1929)<sup>204</sup>**

<b>Distribuzione del debito</b>	<b>% sul totale</b>	
<b>Debito Nazionale</b>	91.445.307	<b>43%</b>
<b>Debito di Dipartimenti e Comuni</b>	101.685.000	<b>47%</b>
<b>Debito delle banche private (locali)</b>	21.904.000	<b>10%</b>

<sup>204</sup> Si veda l'Annesso 1 per il dettaglio dei prestiti. Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de hacienda (1920, 1921, 1926-1932)* (Bogotá, D.E., Colombia: Banco de la República, 1990).

<b>Totale debito estero contratto</b>	215.034.307	<b>100%</b>
---------------------------------------	-------------	-------------

**Tabella 6. Distribuzione del debito tra enti pubblici e privati**<sup>205</sup>

Le due tabelle 5 e 6 descrivono la somma e la destinazione dei prestiti, attraverso i dati raccolti dal Congresso statunitense nel corso dell'inchiesta sulla vendita dei *bonds* stranieri da parte delle banche commerciali<sup>206</sup> e dalle *Memoria de Hacienda* del Governo colombiano, vale a dire i rapporti annuali del Ministero del Tesoro.<sup>207</sup> Se le cifre versate dalle banche statunitensi ai diversi enti colombiane sono state ricostruite in modo completo e con relativa facilità grazie alle statistiche ufficiali colombiane e statunitensi, possiamo ricostruire solo in parte la rete di relazioni e negoziazioni attraverso cui sono stati attivati. Uno studio esaustivo di questo tessuto di rapporti avrebbe richiesto l'accesso agli archivi comunali e dipartimentali di tutti gli enti colombiani che hanno contratto i prestiti e un successivo esame delle fonti statunitensi. Un'analisi di questo tipo superava gli intenti della nostra ricerca che, conservando il suo centro sui programmi di sviluppo finanziati dalle organizzazioni internazionali nel secondo dopoguerra, si prefiggeva di ricostruire lo schema all'interno del quale questi programmi si collocarono. Questo studio fece emergere a sua volta l'importanza dei prestiti concessi dalla Export Import Bank negli anni Quaranta<sup>208</sup>, che continuarono negli anni Cinquanta in parallelo all'intervento della Banca Mondiale. Nonostante le descrizioni dei prestiti versati contenute nei *Reports* della Export Import Bank al Congresso e nella bibliografia utilizzata fossero esigue ed incomplete, vi si trovavano frequenti riferimenti al fatto che i prestiti attivati fossero usati per l'implementazione di infrastrutture la cui costruzione era iniziata in precedenza.

Questi segnali ci convinsero dell'opportunità di ricostruire, seppur in maniera incompleta, le modalità di richiesta e gestione dei prestiti internazionali a partire dagli

<sup>205</sup> United States Congress Senate Committee on Finance, *Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States*; Mauricio Avella Gómez, «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. El Proceso de Moratoria Formal sobre la Deuda Externa entre 1931 y 1935», *Borradores de Economía* 271 (2003b).

<sup>206</sup> United States Congress Senate Committee on Finance, *Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States*.

<sup>207</sup> I *Memoria de Hacienda* sono pubblicati annualmente dal Ministero de Hacienda (Finanza) e dettagliano il budget annuale del Paese. Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de hacienda (1920, 1921, 1926-1932)*.

<sup>208</sup> I prestiti della Banca sono stati analizzati attraverso i reports della Export Import Bank of Washington, pubblicati annualmente dal Governo degli Stati Uniti dal 1934 e conservata negli archivi digitalizzati della Banca: Export Import Bank of the United States Digital Archives (d'ora in avanti *EXIM*) Per il periodo precedente abbiamo utilizzato il lavoro di Edward Orr Elsasser sull'attività della Banca in America Latina tra il 1934 e il 1945. Edward Orr Elsasser, «The Export-Import Bank and Latin America, 1934-1945» (University of Chicago, 1954).



anni Venti. Si è trattato dunque di uno studio a ritroso, suggerito dalle fonti consultate riguardo alle missioni della Banca Mondiale, che però non ha potuto tenere conto della totalità delle fonti disponibili sui prestiti effettuati dalle agenzie statunitensi. Le informazioni raccolte attraverso fonti edite e bibliografia secondaria prodotta della storiografia colombiana e statunitense hanno comunque permesso una ricostruzione abbastanza precisa delle modalità di richiesta dei prestiti e degli attori che li gestirono. Possiamo quindi mappare i prestiti non solo per quanto riguarda il loro ammontare e destinazione, ma anche per quanto riguarda gli attori che vi presero parte.

Dall'analisi emerge che l'accesso al credito internazionale tra gli anni Venti e Quaranta si sviluppò attraverso una serie di passaggi che hanno permesso il dispiegarsi di una rete di attori locali e internazionali. Per ricostruire questa dinamica abbiamo utilizzato in particolare *La Memoria Municipal de Bogotá*, contenente il bilancio del Comune di Bogotá per il biennio 1923-1925, e che riportava in annesso il dossier “*El empréstito municipal de 1924*”<sup>209</sup>. Questa fonte è stata di particolare importanza, in quanto raccoglie non solo il contratto di attivazione del prestito, ma anche tutte le negoziazioni tra i membri del *Consejo Municipal* di Bogotá e le banche statunitensi precedenti alla chiusura del prestito. Il documento mostra come i prestiti funzionassero secondo due modalità principali: da un lato vi poteva essere una richiesta diretta da parte dei rappresentanti del governo municipale o dipartimentale, dall'altro, ed era questa la dinamica più frequente, le negoziazioni preliminari alla concessione dei prestiti erano gestiti da intermediari, colombiani o internazionali, che appoggiavano la richiesta da parte degli enti colombiani o proponevano alle banche statunitensi gli interlocutori che fornivano le migliori condizioni.

Nel caso del prestito al Comune di Bogotá del 1924, il contratto venne stipulato con la Dillon Read & Co, una banca di investimenti con sede a New York. Alfonso Lopez Pumarejo, Presidente del *Consejo Municipal*, era allo stesso tempo l'agente (*apoderado*) della Dillon in Colombia, insieme ad un altro membro del Consejo: Estaban Jaramillo. I due *apoderados* avevano quindi allo stesso tempo proposto il prestito al Comune per conto dell'istituto di credito e gestito la negoziazione in quanto membri del Consejo Municipal, che decideva in merito alla questione. Oltre alle condizioni del prestito, il contratto stabiliva che le infrastrutture che venivano finanziate fossero costruite dalla

---

<sup>209</sup> Questa serie pubblicata dal Comune di Bogotá contiene il rapporto delle spese previste e sostenute per ogni biennio di attività del municipio. Bogotá, *Memoria Municipal de Bogotá Correspondiente al bienio de 1923 a 1925*, (Bogotá: Imprenta Nacional, 1924), con in annesso “*El empréstito municipal de 1924*”.

compagnia americana Ulen & Co. Fondata da Henri C. Ulen, che dal 1922 si occupava della costruzione di infrastrutture in America Latina, Asia ed Europa. Vale la pena sottolineare che questo tipo di accordi anticipa quello che sarà uno degli aspetti principali dell'azione della Export Import Bank negli anni Quaranta, vale a dire il finanziamento per la costruzione di infrastrutture i cui lavori venivano appaltati a compagnie statunitensi.

Il 5 novembre 1924 venne quindi firmato un prestito di 10 milioni di pesos, da destinare, secondo il contratto, all'ampliamento dell'acquedotto, all'ampliamento della piazza del mercato centrale e alla costruzione di una rete viaria e di un sistema di tram. Il contratto concluse in questo modo una serie di negoziazioni iniziate nel 1920, riportate dagli *Anexos* al testo, che forniscono informazioni non solo sugli antecedenti di questo contratto, ma anche sui prestiti attivati da altri enti regionali o municipali. Questa fonte ha permesso un'analisi estremamente precisa dei prestiti versati al Comune di Bogotá. Altri documenti prodotti dalla già citata commissione di inchiesta che il Congresso statunitense istituì nel 1931<sup>210</sup> hanno permesso di tracciare un quadro più generale, anche se non esaustivo sulle relazioni che si sviluppano nel corso delle negoziazioni per l'attivazione dei prestiti delle banche americane in Colombia dal 1920 al 1929.

Le informazioni così raccolte, riportate nella tabella 5 riguardano 8 prestiti, attivati dalle città di Bogotá, Cali e Medellin, dai Dipartimenti Cundinamarca, Antioquia e Cauca e da un istituto di credito locale, il Banco Hipotecario di Bogotá. I dati, pur riferendosi con maggiore precisione agli attori che hanno preso parte al prestito di Bogotá, permettono di avanzare alcune conclusioni generali sulle modalità di attivazioni dei prestiti. Prima di tutto, comprendiamo il funzionamento dell'interazione tra agenti delle banche creditrici, politici locali ed imprenditori locali. All'attivazione del prestito corrisponde l'attivazione di una rete locale di imprenditori che intervengono direttamente nella costruzione delle infrastrutture finanziate dal prestito, o le cui imprese sono interessate dallo sviluppo di quelle infrastrutture. È quello che avviene nel caso di James Phanor Eder, avvocato di origine tedesca, nato a Palmira (Dipartimento del Cauca), che, dopo gli studi alla Harvard Law School conclusi nel 1903, dal 1917 prestò servizio come advisor per la Mercantile Bank of Americas. Nel 1922, Phanor Eder venne coinvolto nelle

---

<sup>210</sup> United States Congress Senate Committee on Finance, *Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States*.

trattative come agente della J. & W. Seligman & Co, una banca con sede a New York, specializzata nel finanziamento di infrastrutture negli Stati Uniti e in America Latina<sup>211</sup>.

Eder gestì per la Seligman i prestiti ai Dipartimento Valle del Cauca e Cundinamarca e all'istituto di credito bogotano Banco Hipotecario de Bogotá<sup>212</sup>, ma, allo stesso tempo, era socio della Cauca Valley Agricultural Corporation, uno dei più importanti zuccherifici di Palmira, di proprietà della famiglia Eder e quotato alla Borsa di New York dal 1903. La compagnia era direttamente interessata allo sviluppo della rete viaria nel Dipartimento del Cauca, in quanto queste infrastrutture erano prima di tutto destinate al trasporto del caffè e dello zucchero, che costituivano la principale risorsa del Dipartimento. Inoltre, la gestione di questo primo prestito mise Phanor Eder in condizione di gestire anche successivi finanziamenti destinati, questa volta direttamente, alla sua industria.

Nel caso di James Phanor Eder, fu lo stesso attore che, intervenendo in più ambiti, utilizzò i suoi contatti con gli istituti finanziari statunitensi per finanziare la sua impresa. In altri casi, i rappresentanti colombiani della banca creditrice inserirono nella negoziazione altri imprenditori locali, come fece Alfonso Lopez Pumarejo nei confronti di Carlos Obregon e dell'impresa Carlos Obregon y Cia, che attuava come agente commerciale per la fabbrica di tessuti Obregon, la più importante manifattura di tessuti di Barranquilla<sup>213</sup>.

Nel caso dei prestiti attivati dalla città di Medellin, invece, inizialmente non troviamo un *apoderado* locale nella gestione del prestito della banca. È infatti l'americano John McDonald (che aveva già offerto un prestito, poi rifiutato, al comune di Bogotá) che propone il prestito in qualità di rappresentante della Equitable Trust e della Amsinck & Co di New York. Il suo interesse per la città antiochena si doveva a Juan de la Cruz Posada Restrepo (1869-1961), un ingegnere ed imprenditore colombiano che, dopo un breve periodo alla Escuela Nacional de Minas, a Medellin, aveva ottenuto il diploma di Mining Engineering a Berkeley nel 1893. Nel 1919 Posada aveva cominciato la realizzazione delle opere che poi vennero completate attraverso il finanziamento

---

<sup>211</sup> Ross L Muir e Carl J White, *Over the Long Term; the Story of J. & W. Seligman & Co.* (New York: J. & W. Seligman, 1964).

<sup>212</sup> L'inchiesta del Congresso degli Stati Uniti riporta anche la commissione versata a James Phanor Eder per il servizio: \$ 42.000 per la mediazione relativa ai prestiti al Dipartimento del Cauca e Cundinamarca United States Congress Senate Committee on Finance, *Sale of Foreign Bonds Or Securities in the United States*, 1364.

<sup>213</sup> Adolfo Meisel Roca, «La Fábrica de Tejidos Obregón de Barranquilla, 1910-1957», *Cuadernos de historia economica y empresarial*, n. 21 (2008): 1-60.

internazionale: l'acquedotto e la centrale idroelettrica "Pedras Blancas". Nello stesso anno, in qualità di sovrintendente delle "Empresas Municipales de Medellin", contattò McDonald, che aveva conosciuto nel periodo passato negli Stati Uniti. La Equitable Trust e la G. Amnsinck & Co. attivarono in questo modo un prestito di 2,5 milioni di dollari, dedicate appunto alla costruzione dell'acquedotto, delle centrali elettriche e del sistema viario e tramviario<sup>214</sup>.

Dopo questo primo prestito, concluso nel 1921, si attivarono successivamente altri 3 prestiti, nel 1923, nel 1926 e nel 1928. Nel 1923 e nel 1936, Juan de la Cruz Posada ottenne due prestiti di 3 milioni di dollari ciascuno, questa volta in qualità di agente bancario della Equitable Trust e sempre in collaborazione con John McDonald<sup>215</sup>. L'ultimo prestito di questa '*Danza dei milioni*' avvenne nel 1928, per finanziare la nuova centrale elettrica di Guadalupe e completare l'opera di pavimentazione stradale. Fu Julian Cock, nuovo sovrintendente delle Empresas Municipales a gestire il prestito, con il fratello Alfredo Cock, presidente del Consiglio Municipale. Attraverso l'agente bancario Samuel P. Savage Jr, vennero venduti buoni per 9 milioni di dollari alle Compagnie Hallgarten and Co. e Kissel and Kinnicutt and Co., di New York.

---

<sup>214</sup> Livardo Ospina, *Una vida, una lucha, una victoria: monografía histórica de las empresas y servicios públicos de Medellin* (Medellin: Empresas Publicas, EEP, 1966), 144-45.

<sup>215</sup> Ibid., 155.

N°	Ente	Banca creditrice	Anno	Attore impegnato nella negoziazione	Professione
1	Municipio di Bogotá		1923	Riesgo Ralph Anthony	Agente Bancario
				Harding Earl	Agente Bancario
				McDonald John C	Agente Bancario
				Eder Phanor James	<i>Apoderado</i> / Imprenditore
				Dussan Canal Benjamin	Agente Bancario
				Pérez José Joaquin	Banchiere
				Borda Leopoldo	Agente Bancario
				Rueda Vargas Bernardo	Politico Locale
				Vargas Narino Enrique	Politico Locale
				Lopez Pumarejo Alfonso	Politico Locale / <i>Apoderado</i>
				Obregon Carlos	Imprenditore
Santos Eduardo	Politico Locale				
2	Municipio di Bogotá	Dillon	1924	Rueda Vargas Bernardo	Politico Locale
				Vargas Narino Enrique	Politico Locale
				Lopez Pumarejo Alfonso	Politico Locale / <i>Apoderado</i>
				Jaramillo Esteban	Agente Bancario
				Remington Franklin	Agente Bancario
				Obregon Carlos	Imprenditore
				Santos Eduardo	Politico Locale
Samper Sordo Luis	Politico Locale				
3	Municipio di Barranquilla	Chemical Brother	1925	Parrish Karl	<i>Apoderado</i> / Imprenditore / Politico locale
				Hollopeter Samuel	Ingegnere statunitense / Politico Locale
4	Dipartimento Cauca Valley	Seligman	1926	Eder Phanor James	<i>Apoderado</i> / Imprenditore
5	Banca "Hypotecario" Bogotá	Seligman	1927	Vargas Vicente A	Imprenditore
				Ferrero Emilio	Agente Bancario
				Borda A Antonio	Agente Bancario
6	Dipartimento Cundinamarca	Seligman	1928	Borda A Antonio	<i>Apoderado</i>
				Melo Ruperto	Politico Locale
7	Dipartimento di Antioquia	Guaranty Trust	1928	Barrio Pedro Justo	Politico Locale
				Restrepo Carlos Eugenio	Imprenditore / Politico locale
				Posada Gabriel	Agente Bancario
				Ospina Vasquez Pedro Nel	<i>Apoderado</i>
8	Municipio di Medellin		1928		Politico Locale
				Cock Arango Alfredo	Politico Locale
					Membro del Governo
					Imprenditore

**Tabella 7. Selezione dei prestiti statunitensi in Colombia e attori che hanno preso parte alle negoziazioni (1920-1929)<sup>216</sup>**

I prestiti che abbiamo descritto furono lo strumento che permise a compagnie locali, pubbliche e private, di inserirsi nelle negoziazioni finalizzate all'utilizzo del

<sup>216</sup> Fonte: United States Congress Senate Committee on Finance, *Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States*.

credito internazionale. Come suggerito all'inizio del capitolo, si innescò in questo modo un meccanismo attraverso il quale si svilupparono i successivi programmi di finanziamento, prima da parte della Export Import Bank (già negli anni Trenta e Quaranta), poi della Banca Mondiale (a partire dal 1949). Il canale che permise a queste compagnie di entrare nel circuito del credito internazionale fu la rete di attori locali ed internazionali, che cristallizzò i primi contatti che alcuni esponenti locali avevano già attivato. Dalle traiettorie personali degli *apoderados* colombiani di cui abbiamo parlato (James Phanor Eder, Alfonso Lopez Pumarejo, Esteban Jaramillo e Juan Cruz de la Posada), si costruì una rete di rapporti più ampia, comprendente politici ed imprenditori locali come i fratelli Cock di Medellin, la famiglia Eder di Cali, la famiglia Obregon, tra Bogotá e Barranquilla, i fratelli Vargas di Bogotá, che, una volta immessi in questa rete internazionale, attivarono a loro volta altri contatti.

La rete attivata dagli *apoderados* colombiani per l'accesso al credito internazionale si inserisce quindi in un sistema di relazioni locali che si strutturava su diversi ambiti: supporto politico, legami familiari, reti industriali e finanziarie, fornendo una nuova risorsa nella mediazione che, grazie a questo precedente, verrà ulteriormente implementata. Un esempio particolarmente significativo di questa dinamica proviene dalla città di Barranquilla, di cui è possibile ricostruire nel dettaglio le operazioni relative ai debiti contratti negli anni 20' e gli sviluppi futuri grazie ad un'esauriente bibliografia sul tema e alle fonti disponibili<sup>217</sup>. Nel 1925 la città contrae un prestito per 4 milioni di dollari con la banca di Chicago Central Trust Company. Artefice dell'operazione fu Karl C. Parrish, imprenditore statunitense trasferitosi in Colombia agli inizi del 1900. Nato nello Iowa nel 1875, Parrish fondò grazie con alcuni soci di Chicago l'industria Champagne Mine, nel Bolivar, in Colombia. I ricavi provenienti dall'attività estrattiva furono reinvestiti soprattutto nel settore edile. Parrish stabilì a Barranquilla fondando l'impresa di costruzioni *Compañía Urbanizadora El Prado*, con il fratello Robert Parrish e gli americani Jas Harvey e W. de Barard. In seguito, i fratelli Parrish ottennero il controllo dell'industria *Compañía de Maderas La Industria*, che produceva legname per

---

<sup>217</sup> Il rapporto tra credito internazionale e sviluppo imprenditoriale è stato studiato soprattutto da Eduardo Posada Carbo Posada Carbó, «Karl C. Parrish, un empresario colombiano en los años veinte»; Carbó, «El puerto de Barranquilla», Milton Zembrano Perez Milton Zambrano Pérez, *El desarrollo del empresariado en Barranquilla, 1880-1945*, 1. ed. (Barranquilla: Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico, 1998). Manuel Rodríguez e Jorge Restrepo Manuel Rodríguez Becerra e Jorge Restrepo, *Los empresarios extranjeros de Barranquilla, 1820-1900* (Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 1987). (Rodríguez Becerra e Restrepo 1987). Le fonti utilizzate nel nostro studio includono, oltre ai già citati dati del Foreign Bondholders Council, la presentazione dello sviluppo urbanistico e industriale dello stesso Karl Parrish e di Reid William "The New Barranquilla ...". *Pan American Union Bulletin*, 1935.

costruzioni edili ed operava nei maggiori centri della costa e nei villaggi intorno al fiume Magdalena. Attraverso la Urbanizadora El Prado, Karl Parrish controllò tutti i più importanti progetti urbanistici della città, dal acquedotto alle infrastrutture viarie e portuali.

Queste opere furono effettuate grazie ai suoi vincoli con il mondo finanziario statunitense, gli stessi che gli permisero di contrattare il prestito di 4 milioni di dollari con la Central Trust. La banca inviò a Barranquilla l'ingegnere statunitense Samuel Hollopeter, per valutare i progetti urbanistici proposti da Parrish, da realizzare con il prestito fornito. Nel 1927 venne fondata l'ente Empresas Publicas Municipales (EPM), la cui gestione venne affidata allo stesso Hollopeter, che passava quindi da esperto internazionale incaricato di valutare i progetti di edilizia pubblica per conto della Central Trust, a funzionario pubblico locale. Attraverso la collaborazione tra Hollopeter e Parrish si iniziarono i lavori per l'ampliamento dell'acquedotto pubblico, che vennero completati nel 1929.

Il prestito contratto dalla città attraverso Parrish nel 1925, quindi, mette in moto un processo basato sulla mediazione tra quest'ultimo ed alcuni rappresentanti del mondo imprenditoriale e finanziario statunitense. Come nel caso di Medellin, anche a Barranquilla questo modello di gestione delle opere pubbliche e dei servizi pubblici fu strettamente connesso all'ottenimento di finanziamenti internazionali. Come vedremo, lo stesso Hollopeter sarà infatti il rappresentante delle EPM nelle nuove richieste di prestito che avverranno prima nel 1947, con la Eximpo e poi nel 1952, con la Banca Mondiale. Inoltre, il credito internazionale non riguardava solo le EMP, ma anche le industrie colombiane che realizzano i progetti, anche queste nate dalle associazioni create da Parrish con imprenditori locali e internazionali, attraverso un circuito tra industrie, enti pubblici e agenzie internazionali che si basava sulla possibilità di attrarre investimenti dall'estero. È il caso della già citata Compania de Maderas La Industria, della stessa Urbanizadora El Prado, della Sociedad de Mejoras Publicas, controllata dalla famiglia Obregon, la stessa gestita a Bogotá da Carlos Obregon e socia di Parrish nella *Compañia de Maderas*<sup>218</sup>.

La stessa continuità tra questi prestiti e quelli di Eximpo e della Banca Mondiale si registra anche negli altri casi descritti, dimostrando come questi prestiti, pur essendo

---

<sup>218</sup> Posada Carbó, «Karl C. Parrish, un empresario colombiano en los años veinte»; Sergio Paolo Solano de las Aguas e Jorge Enrique Conde Calderón, *Elite empresarial y desarrollo industrial en Barranquilla 1875-1930* (Barranquilla: Uniatlantico, 1993).

legati a strategie particolari ed al contesto specifico del periodo, abbiano avuto conseguenze istituzionali i cui effetti sono andati ben oltre le strategie messe in atto nel momento in cui i prestiti venivano attivati. Da un lato, infatti, l'emergenza del credito internazionale è diventata una variabile determinante nella politica locale, sia nel rendere disponibili le risorse necessarie, sia per i meccanismi di mediazione politica che attivò. Dall'altro, questi prestiti hanno permesso l'inserimento di attori locali in una rete transnazionale, che permetteva l'attribuzione di ulteriori crediti. I prestiti della Eximpo in Colombia, in effetti, saranno orientati dalla rete di contatti che abbiamo illustrato, una rete che, lo ripetiamo, agiva tanto sul piano locale, a livello di sostegno politico e di scambio di favori tra attori politici ed economici spesso attivi su più ambiti, quanto su quello internazionale, dato che la gestione di questi prestiti diede a questi attori la legittimità per essere inseriti nelle negoziazioni future, come nel caso di Karl Parrish o dei fratelli Cock, che determinarono l'arrivo dei primi prestiti della Eximpo nella città di Medellin, nel 1944 e successivamente negoziarono con gli esperti della Banca Mondiale, tra il 1952 e il 1954.

Abbiamo prodotto una visualizzazione di queste relazioni nel grafo 1, in cui gli archi uniscono gli attori che presero parte allo stesso prestito. Il grafo 1 illustra le relazioni che riportiamo mostra come le negoziazioni attraverso le quali si attivavano i prestiti si inserissero in un sistema di relazioni più ampio, che includeva relazioni familiari, relazioni politiche ed economiche. Abbiamo incluso tutti gli attori di cui abbiamo trovato traccia nelle diverse fonti utilizzate per analizzare i prestiti. Nel grafo, i nodi di colore azzurro rappresentano gli attori colombiani, i nodi in nero rappresentano invece gli attori statunitensi.





gli stessi attori partecipavano a più prestiti. I vari prestiti sono quindi collegati tra loro attraverso le persone coinvolte. Questo non vale solo per gli agenti delle banche statunitensi, che ovviamente erano impegnati su più prestiti, anche in Paesi diversi, ma vale soprattutto per gli *apoderadi* colombiani, veri brokers delle negoziazioni che gestivano i prestiti non solo riferiti alla città in cui operavano, ma anche su altre città. Il grafico mostra infatti un nucleo di attori tutti fortemente connessi tra loro, formato dai brokers statunitensi e dagli *apoderadi*.

In particolare possiamo notare il ruolo di Alfonso Lopez Pumarejo e James Phanor Eder, che hanno funto da mediatori, agendo per conto delle banche statunitensi, o mobilizzando contatti personali, ma anche come fruitori del prestito. Questo nucleo di attori partecipa alla totalità dei prestiti, eccezion fatta per i prestiti in Antioquia, che vengono negoziati da Pedro Nel Ospina Perez e poi discussi dal Consiglio regionale, senza che nessuno di questi attori partecipi ad altri prestiti, come si nota nella parte inferiore del grafico, a sinistra. Il nucleo di attori così rappresentati mostra bene l'esistenza di uno spazio comune di intermediazione locale, basato su contatti di diverso tipo, che, attraverso la partecipazione a questi prestiti, comincia una progressiva inserzione in una. Questi intermediari da un lato saranno al centro delle successive negoziazioni con le agenzie di credito internazionale, prima la Export Import Bank, poi la Banca Mondiale, dall'altro saranno il canale attraverso il quale rappresentanti delle elites locali entreranno in relazione con gli esperti internazionali. Si tratta dunque di una prima rete di contatti che si cristallizzerà intorno agli esperti internazionali inviati dalla Banca Mondiale a partire dal 1949.

#### 4.2: Colombia e Stati Uniti durante la politica del Buon Vicino: dalla moratoria sul debito estero ai primi prestiti della Export Import Bank (1935-1941).

Come accennato nel paragrafo precedente, questi prestiti vennero contratti in concomitanza con il *boom* delle esportazioni, che riguardavano soprattutto il caffè. Questo prodotto era una componente determinante nella bilancia dei pagamenti colombiana e una variabile fondamentale nel processo che portò, all’inizio degli anni Trenta, alla progressiva insolvibilità dei debiti contratti negli anni Venti. Anche se la Colombia, così come gli altri Paesi latinoamericani, pagarono la scarsità di controllo sui prestiti e le eccessive richieste da parte dei creditori, come ampiamente mostrato dalla storiografia, neppure una politica di indebitamento più rigorosa avrebbe potuto reggere la crisi nella bilancia dei pagamenti successiva al 1929<sup>219</sup>.

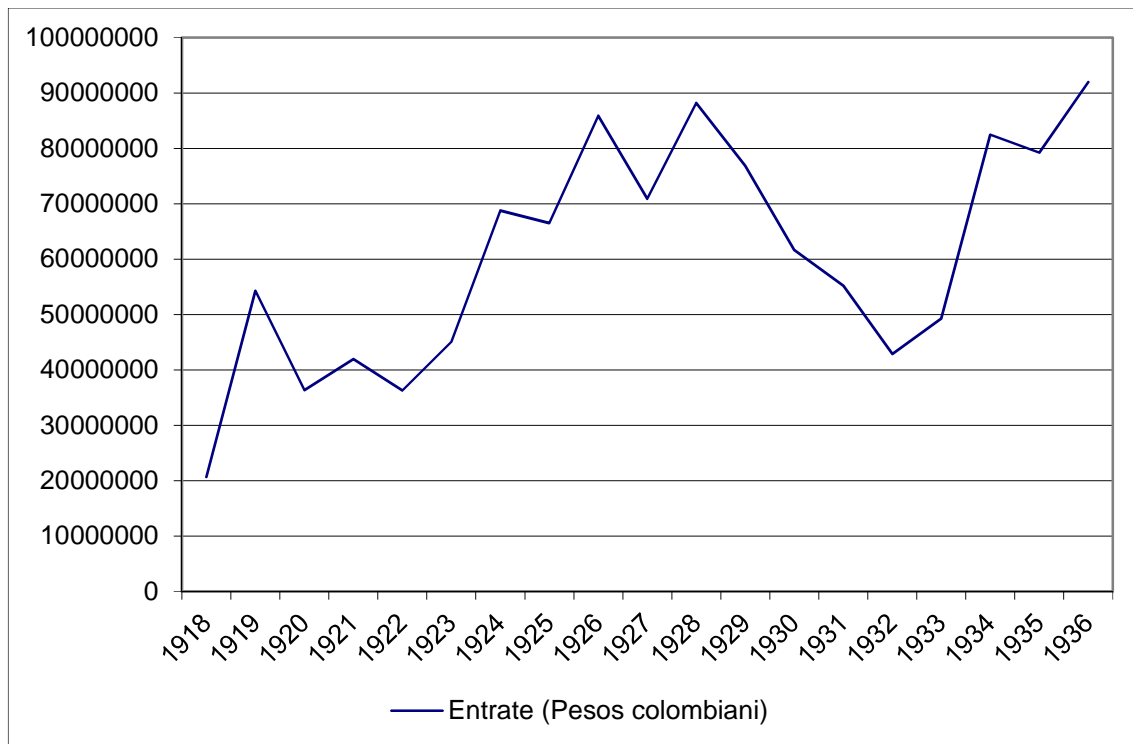
Durante la cosiddetta *bonanza* cafetera, soprattutto a cavallo della metà degli anni Venti, le entrate dalle esportazioni di caffè aumentarono del 152% rispetto al quadriennio precedente. Queste entrate furono garantirono la possibilità di contrarre prestiti all’estero. Dopo il 1928, al contrario, si registrò una brusca contrazione delle entrate, che si fermarono a meno di 236 milioni di *pesos*, registrando una perdita del 24% rispetto alle entrate totalizzate tra il 1925 e il 1928.

<b>Periodo</b>	<b>Entrate esportazioni caffè (in pesos colombiani)</b>	<b>Variazione delle entrate rispetto al periodo precedente</b>
----------------	---	--

<sup>219</sup> Siegfried Stern, «The Role of Private Credit in Hemispheric Trade», *Law and Contemporary Problems* 8 (1941): 737–51.

<b>1917-1920</b>	128.946.563	/
<b>1921-1924</b>	123.325.770	-4%
<b>1925-1928</b>	311.495.010	152%
<b>1929-1932</b>	<b>236.632.303</b>	<b>-24%</b>
<b>1933-1936</b>	302.925.117	28%

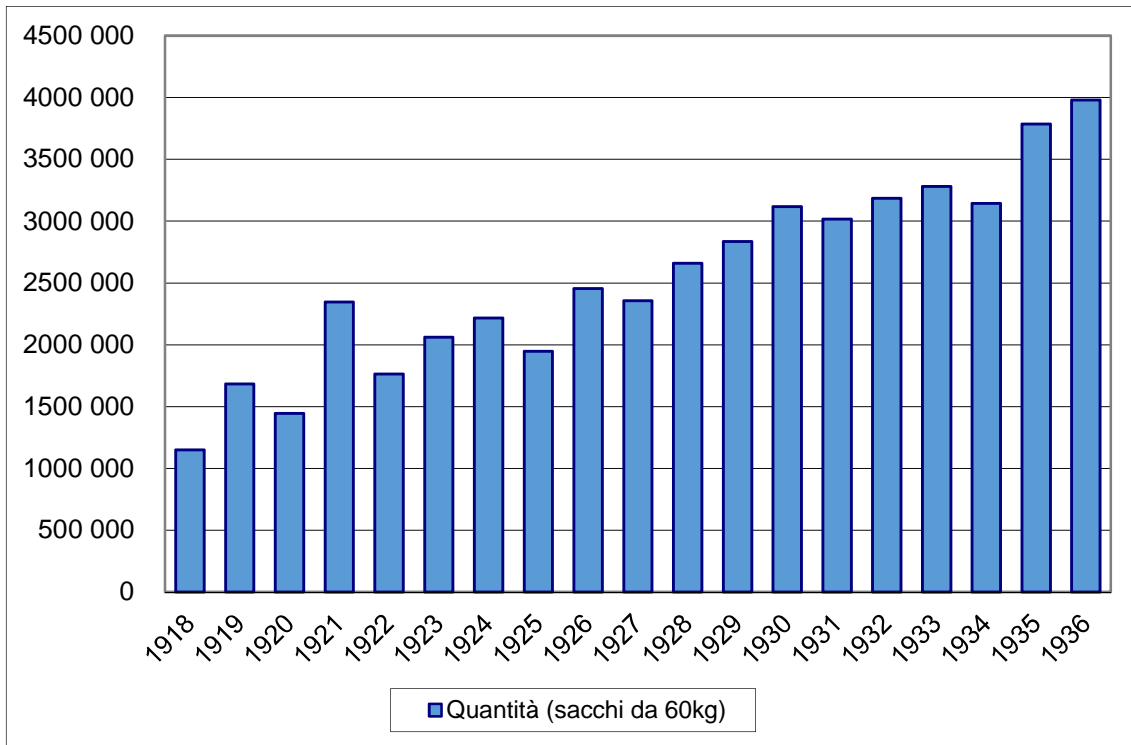
**Tabella 8. Entrate colombiane provenienti dalle esportazioni di caffè (1917-1936)<sup>220</sup>**



**Grafico 9. Andamento delle entrate provenienti dalle esportazioni di caffè (1918-1936)<sup>221</sup>**

<sup>220</sup> José Pérez-Toro, «Colombia and the Coffee Export Upsurge During the 1920's Decade: I. "Institutional Changes" », SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 1998).

<sup>221</sup> Ibid.; Robert Carlye Beyer, «The Colombian Coffee Industry: Origins and Major Trends 1740-1940» (University Microfilms, 1975)



**Grafico 10. Andamento della quantità di caffè esportato (1918-1936)<sup>222</sup>**

Il volume di caffè esportato aumentò in maniera sostanzialmente costante (con una media del 5,7% all'anno, tra il 1929 e il 1935 e due leggere flessioni nel 1931 e nel 1934), ma questo ridusse le perdite solo marginalmente, vista la forte diminuzione del costo del caffè nel mercato statunitense. Data l'importanza delle entrate del caffè nell'economia del Paese, dopo aver esaurito rapidamente le riserve internazionali, il governo fu costretto a sospendere il pagamento dei prestiti e dichiarare la moratoria sui prestiti contratti dagli enti locali, mantenendo l'impegno rispetto ai prestiti nazionali. Dopo il 1935, la moratoria al pagamento venne estesa a tutti i prestiti.

L'opzione della moratoria totale era al vaglio già nel 1932. Anche lo stesso establishment interno al partito liberale, che sosteneva il Presidente Olaya Herrera, ne criticava il tentativo di tener fede ai pagamenti, date la congiuntura del mercato internazionale in quel periodo. Il futuro Presidente Eduardo Santos, in una lettera scritta da Parigi al fratello Enrique e ad Alberto Lleras Camargo, affermava infatti l'impossibilità del Paese di continuare a pagare i debiti nella presente situazione economica e la scarsa opportunità di tenervi fede a tutti i costi:

<sup>222</sup> Ibid.

“la caduta dei prezzi di quasi tutti i nostri prodotti fanno sì che i debiti siano quasi triplicati. Basta fare il conto di quanti sacchi di caffè erano necessari nel 1928 per pagare i debiti e quanti ne sono necessari oggi. [...] Cosa guadagniamo dall’ignorare questa verità? [...] Penso che sia opera di patriottismo orientarsi verso una moratoria totale, che non sorprenderebbe nessuno e che si applica oggi in tutto il mondo. [...] La convinzione secondo la quale commoveremo i banchieri yankee di modo da farsi prestare più denaro mi pare una chimera indifendibile”<sup>223</sup>.

Effettivamente, la moratoria era diventata sostanzialmente necessaria gran parte dei Paesi latinoamericani. Al primo annuncio di default dichiarato dalla Bolivia nel 1931 si erano infatti aggiunti tutti gli altri Stati della regione ad eccezione di Argentina, Haiti, Honduras e Nicaragua.

---

<sup>223</sup> “la depresión de todos nuestros productos hace que las deudas se hayan casi triplicado en realidad. Basta hacer la cuenta de cuantos sacos de café se necesitaban en 1928 para atender el servicio de la deuda y cuantos [sic] se necesitan hoy. [...]. ¿Que sacamos con volver la espalda a esa verdad? [...] Yo considero que es obra de patriotismo orientarse francamente a una moratoria total, que nadie extrañaría y que es hoy la ley general en el mundo. [...] La creencia de que a fuerza de pagar vamos a conmovier el corazón de los banqueros yanquis y van a prestarnos más plata me parece una quimera indefensible”. Eduardo Santos a Enrique Santos e Alberto Lleras Camargo, 22 gennaio 1932, *Collección Alberto Lleras Camargo* (ALC d’ora innanzi), carpeta 4, documento 025, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogota, Colombia.

<b>Paese</b>	<b>Default parziale</b>	<b>Default totale</b>
Bolivia		1931 (gennaio)
Brasile	1931 (ottobre)	
Cile		1931 (luglio)
Colombia	1932 (febbraio)	1935
Costa Rica		1932 (novembre) e 1935
Cuba	1933	
Repubblica Dominicana	1931 (ottobre)	
Ecuador		1931 (luglio)
El Salvador		1933
Guatemala	1933	
Panama		1932
Paraguay		1932
Perù		1931

**Tabella 9. Dichiarazioni di insolvenza del debito con gli Stati Uniti da parte di Paesi latinoamericani<sup>224</sup>.**

La dichiarazione del default fece sì che la negoziazione del debito con le banche statunitensi si inserisse nel quadro più ampio delle relazioni tra Stati Uniti e Colombia, caratterizzando le negoziazioni fra i due Paesi fino al 1940, quando venne raggiunto un primo accordo, poi perfezionato nel corso del decennio successivo.

<sup>224</sup> Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America*; Federico Sturzenegger e Jeromin Zettelmeyer, *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises* (Cambridge, MA: MIT Press, 2006).

I lavori di Mauricio Avella Gomez<sup>225</sup>, oltre a fornire un quadro d'insieme del default latinoamericano, mostrano efficacemente come la rinegoziazione del debito sia stata un processo di avvicinamento graduale tra le posizioni delle autorità colombiane e quelle dei rappresentanti delle banche statunitensi. A questo proposito, l'intervento del Dipartimento di Stato americano a partire dalla fine degli anni Trenta risultò fondamentale per raggiungere un accordo finale, soprattutto perché aumentò i margini della trattativa. In effetti, per arrivare ad una soluzione, l'establishment alla guida del Dipartimento di Stato offrì come contropartita alle autorità colombiane la possibilità di contrarre prestiti con il governo statunitense attraverso la Export Import Bank. Da tempo invocato dalle autorità colombiane, il prestito ottenuto nel 1941 fu effettivamente raccomandato dal Dipartimento di Stato alla Export-Import Bank per ottenere dalle autorità colombiane una proposta condivisibile.

Il Segretario di Stato Cordell Hull, fautore dei trattati per il libero commercio del 1934, fu tra i principali artefici del progressivo inserimento del Governo statunitense nelle trattative, passando da una supervisione indiretta ad un intervento diretto<sup>226</sup>. Il *Foreign Bondholders Protective Council* aveva rappresentato il tentativo di coordinare e incanalare le organizzazioni di cittadini che spingevano per una risoluzione dell'insolvenza dei Paesi debitori iniziata nel 1930. Frustrati dalla mancanza di supporto statale, i circa 600.000 cittadini americani che possedevano una quota dei buoni nei Paesi in default<sup>227</sup> premevano per una presa di posizione più netta da parte del Governo. In quel contesto, dietro decisione del Dipartimento di Stato, nel 1933 si creò il Foreign Bondholders Protective Council, un'organizzazione non governativa rappresentante coloro che avevano investito in *bonds* stranieri, affinché si facesse carico delle trattative per il pagamento dei debiti.

Gli interessi del Dipartimento di Stato, tuttavia, entrarono presto in contrasto con quelli del Foreign Bondholders Protective Council, guidato da Reuben Clark e da Francis White, che criticavano i “prestiti facili” elargiti durante gli anni Venti<sup>228</sup> e ne esigevano

---

<sup>225</sup> Avella Gómez, «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. El Proceso de Moratoria Formal sobre la Deuda Externa entre 1931 y 1935».

<sup>226</sup> Michael R. Adamson, *Inventing U.S. Foreign Aid: From Private to Public Funding of Economic Development, 1919-1941* (University of California, Santa Barbara, 2000), 346–398.

<sup>227</sup> Stephen A. Schuker, *American «Reparations» to Germany, 1919–33: Implications for the Third-World Debt Crisis*, Princeton Studies in International Finance 61 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988).

<sup>228</sup> Si veda per esempio l'affermazione di Francis White: “in the carnival days from 1922 to 1929, when money was easy, many American bankers [...] became high pressure salesmen of money” citato da Paul Drake Drake, *The Money Doctor in the Andes*, 15.



il pagamento anche attraverso pesanti sanzioni verso i Paesi debitori. La questione più spinosa riguardava le sanzioni commerciali. Proprio riguardo al caso colombiano, il Council cercò di legare il Trattato commerciale in trattativa nel 1934 con il pagamento del debito colombiano:

“Si preme in maniera crescente sul Consiglio e sul governo affinché siano disposte misure coercitive contro la Colombia, secondo il modello stabilito con i paesi europei, o attraverso una tariffa speciale contro il caffè colombiano”<sup>229</sup>

Fu in questo contesto che il Dipartimento di Stato assunse un ruolo diretto, in contrapposizione al Council e che la negoziazione per la riscossione del debito si inserì di fatto nei programmi di assistenza estera statunitense. La radicale posizione del Council, infatti, oltre a non tenere presente l'insieme delle condizioni economiche dei Paesi in questione e le conseguenze di misure troppo coercitive per ottenere il pagamento dei debiti, si scontrava con la politica commerciale internazionale perseguita in quel periodo dagli Stati Uniti soprattutto attraverso la Export Import Bank. Mentre la Export Import Bank e il Dipartimento del Tesoro premevano per ampliare le possibilità delle transazioni commerciali e del credito internazionale, soprattutto in America Latina, il Council cercava invece di legarle alla riscossione del debito, limitandole dunque a quei Paesi in regola con i pagamenti. Il Dipartimento di Stato, che aveva dapprima delegato al Council la mediazione delle trattative, finì per rimpiazzarlo, appoggiando sostanzialmente la visione della Export Import Bank e del Treasury Department e, indirettamente, le richieste dei Paesi in default.

Il caso colombiano offre un perfetto esempio di come queste opposte strategie si scontrarono, determinando da un lato la sconfitta del Council come attore principe nelle negoziazioni, e dall'altro la vittoria dei rappresentanti colombiani che cercavano di ottenere crediti da parte dell'Export Import Bank, come contropartita al pagamento del debito. La coincidenza tra i mutamenti delle politiche di credito della Export Import Bank e la Neighbour Policy implementata da Roosevelt e Hull da un lato e l'azione di alcuni rappresentanti delle *élites* economiche e politiche colombiane dall'altro, cambiarono il

---

<sup>229</sup> [...] increasing pressure is being brought both upon the Council and upon Washington by bondholders, who are insisting that some sort of coercive measure shall be adopted against Colombia along the model set up by European countries or by levying a special tariff against Colombian coffee”. United States Foreign Bondholders Protective Council (FBPC), *Annual reports*, 1934, p. 95. collezione digitalizzata, Stanford University, Libraries & Academic Information Resources (d'ora in Avanti *FBPC*).

verso delle trattative, facendo della soluzione alla moratoria del debito una tappa fondamentale per la successiva azione dell'Eximpo nel Paese.

Come vedremo grazie alla documentazione FRUS, con l'insediamento di Eduardo Santos alla Presidenza, le trattative vennero portate avanti dal Ministro delle Finanze Carlos Lleras Restrepo, e dagli ambasciatori colombiani a Washington Gabriel Turbay e Miguel Lopez Pumarejo, che nel 1940 riuscirono a formulare una proposta accettata dalle banche ed allo stesso tempo favorevole per il governo colombiano. La loro riuscita amplificò il loro peso nella politica interna colombiana e il prestigio nel contesto interamericano (Lleras Restrepo sarà il Presidente delle delegazioni colombiane che parteciparono alle conferenze interamericane ed internazionali nel corso degli anni Quaranta), ma soprattutto li legittimò come mediatori nelle future negoziazioni con le agenzie di credito internazionali. Queste prime negoziazioni dimostrano da un lato la volontà della Presidenza Lopez di opporsi ad uno schema di pagamento troppo oneroso per la politica colombiana, dall'altro il margine di libertà delle autorità colombiane, che, davanti alla crisi della bilancia dei pagamenti degli anni Trenta, affermarono l'impossibilità di un assolvimento dei prestiti contratti.

Contrariamente a quanto affermato dal Council, rappresentato da Clark e White, permettere a un Paese di ripagare un debito aveva delle importanti ripercussioni politiche, che dal 1937 diventarono sempre più pressanti. A partire dal 1937, infatti, la Eximpo iniziava ad interessarsi al finanziamento di programmi di sviluppo economico, prima premendo sul Dipartimento di Stato affinché approvasse il finanziamento di materiali per la costruzione di ferrovie in Brasile e Colombia, poi ottenendo la possibilità di stanziare un prestito allo sviluppo ad Haiti<sup>230</sup>. Facendo progressivamente sue le posizioni della Export Import Bank, il Dipartimento di Stato si allontanò sempre di più dalle posizioni del Council. In Colombia, a partire dal 1938, quest'organismo si inserì direttamente nelle trattative, una volta registrato il fallimento della missione di Dana G. Munro, l'economista statunitense membro del Directive Board del Council che, nel luglio del 1937, era stato chiamato a trovare una via d'uscita dal default.

La missione Munro aveva rifiutato la proposta colombiana di ripagare il debito a partire da un tasso di interesse del 2%, che aumentava annualmente fino ad arrivare al 3%. Il primo mandato di Roosevelt da un lato e la fine della Presidenza Lopez dall'altro

---

<sup>230</sup> Adamson, *Inventing U.S. Foreign Aid*; Michael R. Adamson, « "Must We Overlook All Impairment of Our Interests?" Debating the Foreign Aid Role of the Export-Import Bank, 1934–41 », *Diplomatic History* 29, n. 4 (Settembre 2005): 589–623.

si conclusero quindi lasciando aperte le trattative per la rinegoziazione del debito. Le due posizioni restarono distanti fino alla fine del 1938, quando le negoziazioni ripresero ma su nuove basi. Il Council non intendeva smuoversi dalle sue posizioni e rifiutò nuovamente la proposta colombiana di ricominciare il pagamento del debito a un tasso di interesse al 3%. Questa volta però un nuovo contesto dava agli attori colombiani un maggior margine di manovra. Il nuovo Ministro de la Hacienda, Carlos Lleras Restrepo, che aveva già seguito il problema del debito estero nella sua posizione di *Contralor General de la Republica*, arrivò alla risoluzione del pagamento del debito con le banche inglesi<sup>231</sup>. Il debito consisteva solo del 7% del totale, ma rappresentò un segnale di svolta dopo lo stallo degli anni precedenti. Intanto, all'interno dello State Department crescevano i malumori verso il Council, che aveva rifiutato quello che veniva considerato un buon compromesso. All'interno del Dipartimento di Stato prevalse l'idea che si dovesse giungere al più presto ad un accordo, in modo da non ostacolare le relazioni economiche con la Colombia. Questo accordo, inoltre, non doveva in nessun modo rimettere in causa quanto stabilito dal trattato di libero commercio firmato nel 1934 dai due Paesi. Del resto, la proposta presentata al Council dai rappresentanti del governo colombiano non si discostava troppo dagli accordi sul pagamento del debito concessi ad altri Paesi latinoamericani.

Nel 1939 Lleras Restrepo fu contattato dal Dipartimento di Stato per discutere nuove negoziazioni con i creditori statunitensi. A partire da quell'anno è pertanto possibile seguire nel dettaglio le trattative portate avanti dalle autorità colombiane grazie ai FRUS pubblicati dal Dipartimento di Stato. Queste trattative ci permettono di cogliere due elementi fondamentali per la nostra analisi: le strategie nelle quali si attivarono i prestiti della Export-Import Bank, che si stabilizzeranno negli anni Quaranta e Cinquanta e le circostanze che permisero l'affermazione dei "tecnici" colombiani nelle negoziazioni.

Il 15 maggio del 1939 l'ambasciatore americano in Colombia Spruille Braden, riportava a Hull una lunga discussione con Carlos Lleras Restrepo dove si era affrontato lo stato della questione<sup>232</sup>. Lleras Restrepo sottolineava come le autorità colombiane avessero ripetutamente cercato di raggiungere un accordo con le banche statunitensi, prima attraverso una proposta a Dana Munro, poi con un'offerta al Foreign Bondholders Protective Council, e lamentava che entrambe fossero state rifiutate. Il pagamento del

---

<sup>231</sup> Avella Gómez, «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. El Proceso de Moratoria Formal sobre la Deuda Externa entre 1931 y 1935».

<sup>232</sup> Relazione di Spruille Braden a Hull, vol 5, The American Republics, Volume V, 1939, pp. 469-480, FRUS.

debito su un interesse del 3% era stato giudicato troppo basso dalle banche statunitensi. Ma, segnalava Lleras, il tasso di interesse richiesto dalle banche non era sostenibile per il Paese, se non attraverso l'approvazione di misure economiche troppo severe, osteggiate dal Congresso colombiano. Il governo ed il Congresso colombiano, quindi, molto difficilmente si sarebbero piegati ad altri tipi di accordi. È interessante soffermarci sulle conclusioni che vennero tratte da Braden al termine della discussione con Lleras Restrepo e che vengono presentate al Segretario di Stato americano Cordell Hulle:

“Non è sicuro al momento che il governo o il Congresso possano ratificare un accordo su basi migliori. Possiamo inveire contro la loro incapacità a comprendere la situazione o anche contro la loro malafede, ma almeno la metà della responsabilità per questa situazione infelice è degli Stati Uniti [...]. Per concludere, è ora di affrontare la dura realtà: [...] un cattivo accordo è meglio di nessun accordo”<sup>233</sup>

Il commento di Braden può apparire sorprendente se pensiamo che rappresentava, insieme al Dipartimento di Stato e alle banche statunitensi, la parte creditrice e che dunque avrebbe potuto esercitare un forte potere di coercizione sul governo colombiano. In realtà, davanti allo stallo delle trattative, si giudicava fondamentale offrire una controproposta che permettesse di raggiungere un accordo. Secondo Braden, un prestito della Export Import Bank all'agenzia governativa che controllava il credito per l'agricoltura (la Caja de Credito Agrario) poteva offrire questa contropartita ed essere utilizzato come mezzo per ottenere un migliore accordo con il Council. Inizialmente la proposta sembrava inapplicabile, in quanto un prestito di questo tipo contrastava con la politica della Export-Import Bank, che era rivolta a far acquistare prodotti statunitensi agli enti debitori e non ad incrementarne il capitale. Ma il Dipartimento di Stato riconobbe la necessità di superare l'*impasse* e offrire una contropartita al governo colombiano.

I prestiti dell'Export-Import Bank sembravano offrire una strategia funzionale agli interessi di tutti i gruppi che si confrontavano: prospettavano una nuova apertura del credito internazionale in Colombia come richiesto da Carlos Lleras Restrepo, erano una soluzione soddisfacente per il gruppo dei *bondholders*, ma erano anche funzionali alle industrie e compagnie statunitensi, che attraverso i prestiti della Export-Import Bank

---

<sup>233</sup> “It is presently doubtful that the administration would dare support or Congress ratify a settlement on a substantial better basis. We may rail at their incomprehension and even at their Punic faith, but at least an equal share of responsibility for this unhappy situation rests in the United States [...] To conclude, it is well to face the hard facts that [...] a bad adjustment is better than none at all.” Ibid. p. 480.

erano assunti dai governi locali per la costruzione delle opere e dei servizi finanziati con i prestiti della Eximpo.

Nel settembre del 1939, grazie all'intervento di Esteban Jaramillo, Ministro delle Finanze colombiano sotto la Presidenza di Abadia Mendez e membro di una Commissione bipartisan che consigliava la Presidenza Santos riguardo alla soluzione del default, si arrivò alla proposta definitiva: un tasso di interesse che veniva incrementato di anno in anno, passando dal 3% al 4,5% in cambio di un prestito di 10 milioni di dollari della Export Import Bank alla banca centrale colombiana, (Banco de la Republica), che a sua volta lo avrebbe girato al governo. Esteban Jaramillo, godendo della fiducia di entrambi i partiti politici colombiani, era l'interlocutore più affidabile per accelerare le negoziazioni sul debito. Il Dipartimento di Stato premette quindi per la sua nomina come membro colombiano nell'Interamerican Financial and Economic Committee. Ritorna quindi uno degli *apoderadi* colombiano che abbiamo visto impegnato nella promozione dei prestiti agli enti locali da parte delle banche statunitensi negli anni Venti, questa volta come rappresentante colombiano nella gestione della crisi del debito sovrano e dell'accesso ai prestiti dell'Eximpo.

In seguito all'intervento di Esteban Jaramillo, il 6 febbraio del 1940 il governo colombiano accettava l'accordo con i rappresentanti dei creditori americani sulla restituzione del debito contratto, mentre L'Export Import Bank apriva una linea di credito, sotto la garanzia del Governo colombiano<sup>234</sup>. L'intervento del Dipartimento di Stato e l'inserimento del problema nelle relazioni economiche e diplomatiche tra i due Paesi permise quindi di smuovere le trattative ed allo stesso tempo inaugurò una nuova fase nei rapporti tra agenzie creditrici internazionali e governi nazionali e locali in Colombia. La Export Import Bank e, in seguito, altre agenzie pubbliche statunitensi, prendevano il posto delle banche commerciali nell'erogazione del credito.

Le negoziazioni per la soluzione del debito colombiano verso gli Stati Uniti quindi ebbero importanti effetti sulle istituzioni politiche ed economiche che regolavano le relazioni tra i due Paesi. Vengono formalizzati rapporti diplomatici ed economici che serviranno come base per le future transazioni, mentre la Export-Import Bank diventa la principale fonte di finanziamento statunitense ai programmi di sviluppo colombiani. Cambia quindi la matrice del credito statunitense negli Stati Uniti: alla trattativa privata

---

<sup>234</sup> Lettera dell'ambasciatore colombiano Gabriel Turbay al Segretario del Tesoro americano Henri Morgenthau Jr, 6 febbraio 1940, FRUS, The American Republics, Volume V, 1940, p. 695, FRUS.

tra le banche statunitensi e le autorità nazionali e locali che contraevano il prestito, si sostituisce una trattativa pubblica, in base alla quale ogni prestito versato viene autorizzato anche dal Dipartimento di Stato.

Rimane però una continuità istituzionale tra le due fasi. I primi prestiti attivati negli anni Venti stabiliscono il background su cui si concentreranno i prestiti successivi: molti dei prestiti attivati dalla Eximpo negli anni Quaranta servono sostanzialmente ad implementare progetti attivati negli anni Venti. Il secondo prestito della Eximpo, di 12 milioni di dollari, venne approvato nel 1941 al termine di una lunga trattativa tra l'ambasciatore colombiano Turbay, l'ambasciatore americano Braden e il Dipartimento di Stato, sempre come parte della trattativa sul debito. Nonostante la riluttanza di Hull e di Welles a chiedere un nuovo prestito alla Eximpo, l'ambasciatore americano Braden intervenne per giustificare la richiesta colombiana per completare una serie di lavori pubblici tra cui la rete ferroviaria ed elettrica.

La stessa fase di rinegoziazione del debito permise a personaggi come Carlos Lleras Restrepo ed Esteban Jaramillo di legittimarsi come intermediari nelle relazioni economiche e diplomatiche tra i due Paesi. Insieme alle conferenze internazionali sul mercato del caffè, la negoziazione del debito rappresentò un momento fondamentale per l'affermazione di rappresentanti colombiani nelle relazioni economiche e diplomatiche interamericane. L'importanza di questa fase è sottolineata da Carlos Lleras Restrepo, eminente rappresentante del Partito Liberale colombiano, in una lettera scritta nel 1941 a Lucas Caballero, Presidente de la Dirección Nacional Liberal<sup>235</sup>, dove descriveva quelli che considerava i tre risultati più importanti ottenuti dalla diplomazia colombiana nell'ambito delle relazioni economiche con gli Stati Uniti:

“Ci sono tre fatti” affermava Lleras Restrepo, “che costituiscono una dimostrazione chiara di una cooperazione economica effettiva: il prestito di 10 milioni di dollari da parte della Export Import Bank di Washington, l'accordo celebrato sulle quote di caffè e la dichiarazione pubblicata dal Dipartimento di Stato americano in accordo alla proposta colombiana relativamente al debito estero, una dichiarazione in aperto contrasto con l'associazione dei detentori dei buoni”<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> L'organo dirigente del Partito Liberale colombiano.

<sup>236</sup> “Hay tres hechos” affermava Carlos Lleras “que constituyen demostraciones claras de una cooperación económica efectiva: el empréstito de 10 millones de dólares otorgado por el Export Import Bank de Washington, la celebración del pacto de cuotas de café y la declaración publicada por la Secretaría de Estado [americano] sobre la equidad de la propuesta colombiana relativa a la deuda externa, declaración formulada en abierta contradicción con el consejo protector de tenedores de bonos”. Carlos

L'affermazione aveva evidentemente una valenza tattica: in vista delle prossime elezioni, Carlos Lleras illustrava gli aspetti da enfatizzare per far emergere il ruolo dei membri del Partito Liberale nella politica diplomatica interamericana e i punti su cui puntare la campagna elettorale. Si sottolineavano quindi il prestito ottenuto dalla Export Import Bank, il peso della componente colombiana nel patto tra Brasile, Colombia e Stati Uniti per decidere le quote di caffè che ogni Paese poteva destinare al mercato statunitense<sup>237</sup> e l'aver presentato una proposta di pagamento del debito estero, accettata dal Dipartimento di Stato nonostante fosse in contrasto con le richieste del Council. Ed il successo di queste trattative era fondamentalmente dovuto ad esponenti del partito liberale, come gli stessi Carlos Lleras e Esteban Jaramillo.

Pur nella retorica propria della sua funzione, la descrizione evidenziava i due aspetti, interconnessi, su cui si erano sviluppate le relazioni economiche tra Colombia e Stati Uniti negli anni Trenta: il default del 1935 e la conseguente rinegoziazione del debito con le banche commerciali statunitensi e l'avvio dei prestiti della Export-Import Bank. Infine, ma elemento centrale per la nostra analisi, le stesse élites che avevano contratto i prestiti negli anni Venti saranno al centro delle negoziazioni dei prestiti della Export-Import Bank e della Banca Mondiale tra gli anni Quaranta e Cinquanta. Queste due dinamiche hanno generato una continuità istituzionale nel rapporto tra élites colombiane e credito internazionale. Un'analisi relazionale permette di cogliere questa continuità, osservando come i due fenomeni si produssero attraverso una progressiva cristallizzazione di rapporti tra imprenditori e politici colombiani, businessmen americani e rappresentanti delle agenzie governative, colombiane e statunitensi. La possibilità di attivare i contatti emersi attorno a questa rete costituì un elemento imprescindibile per poter godere di un finanziamento internazionale. Si generò quindi un successivo meccanismo *self-enforcing* in base al quale i primi prestiti ricevuti furono il canale attraverso il quale impostare la richiesta dei successivi.

È interessante altresì notare che questi due processi: il credito fornito dalle banche statunitensi negli anni Venti e il successivo intervento della Eximpo nel Paese, non erano direttamente collegati. L'intervento della Export-Import Bank dipese infatti dalla maniera in cui era stato rinegoziato il pagamento del debito estero e dalla politica stessa della Eximpo, che, in quel periodo, era particolarmente attiva nella regione latinoamericana. Si

---

Lleras Restrepo a Lucas Caballero, 29 gennaio 1941, Fondo Cargos Públicos, documento 0387, *Archivo de Carlos Lleras Restrepo*, Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá Colombia (ACLR d'ora innanzi).

<sup>237</sup> Il "Pacto de Cuotas" fu firmato il 29 novembre 1940, in occasione del Convegno Interamericano di Washington e stabiliva una quota massima di caffè che ogni produttore poteva esportare negli Stati Uniti.

trattò quindi di due fenomeni autonomi, ognuno dei quali rispondente a logiche proprie, che insieme produssero questa particolare evoluzione della presenza delle agenzie internazionali nel Paese.

Da questi due fenomeni si sviluppò l'azione della Export Import Bank, che da un lato si plasmò intorno alla rete di rapporti che abbiamo evidenziato e, dall'altro, comportò un ulteriore inserimento di imprenditori colombiani nel sistema interamericano. La Banca iniziò la sua azione in America Latina negli anni Trenta, "al servizio" della Good Neighbour Policy, come strumento di penetrazione statunitense nei mercati latinoamericani, accompagnandone la politica commerciale<sup>238</sup>. I prestiti elargiti in questo periodo confermano questa logica e interessano anche la Colombia. Quasi un milione di dollari vennero versati per l'acquisto di materiale statunitense, con un'operazione che quindi mirava a promuovere direttamente compagnie americane. Questi prestiti esemplificano il ruolo che la banca aveva assunto negli anni Trenta, ben riassunto dalle parole di William Becker e William Jr McClenahan: "il personale proveniente dalle agenzie di assistenza estera furono fondamentali nel momento della creazione della Banca [...]. Ma il settore private giocò un ruolo maggiore nella vita della Banca, mano a mano che il tempo passava".<sup>239</sup>.

<b>Compagnia americana destinataria</b>	<b>Data</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Somma prestata (USD)</b>
Lock Joint Pipe Company	Giugno 1935	Pipe	371.356,00

<sup>238</sup> L'espressione *Good Neighbour Policy* viene utilizzata ad indicare la politica statunitense in America Latina durante la Presidenza Roosevelt. Dopo gli interventi militari che avevano segnato la fine del XIX secolo e il primo Novecento, Roosevelt proclama un nuovo corso nella gestione dei rapporti con l'America Latina segnato dal non intervento e dalla non interferenza. L'espressione fa riferimento ad una parte del discorso inaugurale di Roosevelt, il 4/3/1933: "In the field of world policy I would dedicate this nation to the policy of the good neighbor – the neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others". Franklin Delano Roosevelt, Inaugural Speech, Washington, 4 marzo 1933. Nel corso della Presidenza Roosevelt i rapporti politici e diplomatici tra gli USA e l'America Latina furono segnati da una successione di trattati economici con lo scopo di favorire gli scambi commerciali nello spazio interamericano. In particolare, dal 1934, i trattati bilaterali firmati tra il 1934 e il 1939 segnarono la nuova politica commerciale statunitense il New Deal. I trattati, regolamentati dal Reciprocal Trade Agreement Act del 12 giugno 1934, prevedevano la possibilità, da parte del Presidente, di negoziare di volta in volta le tariffe doganali, in vista di una riduzione reciproca dei dazi da parte dei due Paesi che firmavano il trattato, United States, *Reciprocal Trade Agreements Act*, 12 giugno 1934.

<sup>239</sup> "Foreign policy personnel were instrumental in establishing the banks [...] But the private sector came to play a larger role in the life of the Bank as the years passed". William H. Becker e William M. McClenahan Jr, *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 17.



Ellicot Machine Corporation	Maggio 1936	Suction dredge	165.000,00
Armco International Corp.	Dicembre 1937	Industrial products	10.000,00
Chas. E. Griffin Company	Marzo 1938	Cast Iron Pipe	100.000,00
Soco Lowell Shops	Giugno 1939	Machinery	135.000,00
Armco International Corp.	Giugno 1939	Machinery	17.000,00
Textile Finishing Machine Co.	Giugno 1939	Machinery	38.000,00
Draper Co.	Giugno 1939	Machinery	60.000,00
Hamlin Machine Company	Luglio 1939	Shoe-making equipment	4.500,00
<b>TOTALE</b>			<b>900.856,00</b>

**Tabella 10. Prestiti versati dalla Export Import in Colombia per l'acquisto di materiale statunitense (1935-1940)<sup>240</sup>**

Nel corso dei primi tre anni (fino al 1936) la Banca forniva credito essenzialmente a quelle compagnie statunitensi interessate ad un'espansione nel mercato internazionale. A questa "mission", fondamentalmente commerciale, si associò successivamente una funzione di appoggio alla politica estera degli Stati Uniti. A partire dalla fine degli anni Trenta la Banca agiva su due aspetti: da un lato l'attivazione di prestiti erogati dal punto di vista prettamente commerciale, come strumento di appoggio al settore privato statunitense, dall'altro l'attivazione di programmi voluti dal Dipartimento di Stato.

Con il passare del tempo la seconda funzione finì per prevalere e il Dipartimento di Stato divenne più influente nella gestione dei prestiti forniti. Il passaggio tra i due momenti divenne evidente con l'intervento ad Haiti, nel 1937. Gli effetti del calo del prezzo del caffè, unito alle difficoltà nella produzione di altri prodotti chiave (cotone e banana) portarono al default del Paese nel 1937. Il Dipartimento di Stato chiese quindi che fosse attivato un prestito da parte delle banche commerciali, per permettere il risanamento del debito, ma le banche commerciali non accettarono le condizioni che il governo haitiano poteva offrire loro e quindi rifiutano la concessione. A quel punto, il Dipartimento di Stato ricorse alla Ex-Im, che, nonostante i rischi finanziari insiti nell'operazione, accettò di fornire un prestito di 5 milioni di dollari, il 18 giugno 1937.

<sup>240</sup> Elsasser, «The Export-Import Bank and Latin America, 1934-1945».

Questo prestito, usato dal governo haitiano per un vasto programma di lavori pubblici, inaugurò la fase dei “prestiti per lo sviluppo” della Export Import Bank<sup>241</sup>.

La stessa evoluzione è visibile nei rapporti con il governo colombiano. Il prestito del 1941 ben rappresenta questa duplice “anima” delle politiche della Ex-Impto. Dimostra infatti la necessità da parte del Dipartimento di Stato di superare lo stallo provocato dalla moratoria, cercando le condizioni per ottenere il pagamento del debito estero: sostanzialmente si offriva nuovo credito per mettere il governo colombiano in condizione di pagare il debito passato. Il prestito del 1941 e il successivo prestito di 12 milioni di dollari che la Banca elargì inaugurò una nuova stagione in cui l’Eximpto divenne molto più attiva nel Paese e, più in generale, in America Latina. Fattori dei prestiti che verranno accordati dalla Banca in Colombia, prima dell’intervento della Banca Mondiale e di altre agenzie, furono una serie di attori che si erano inseriti nel panorama diplomatico, politico ed economico latino americano.

Ente finanziato	Data	Descrizione	Somma prestata (USD)
<b>Governo</b>	Maggio 1941	Materiali e servizi	<b>20.000.000,00</b>
<b>Caja de Credito</b>	Luglio 1943	Materiali e servizi	<b>10.000.000,00</b>
<b>Empresa de Energia Electrica</b>	Marzo 1944	Materiali, centrali idroelettriche	<b>3.500.000,00</b>
<b>Consejo de Administracion de Ferrocarriles Nacionales</b>	Giugno 1944	Materiale per la costruzione di ferrovie	<b>2.000.000,00</b>
<b>Ferrocarriles de Antioquia</b>	Marzo 1946	Locomotive	<b>517.800,00</b>
<b>Consejo de Administracion de Ferrocarriles Nacionales</b>	Marzo 1946	Materiale per la costruzione di ferrovie	<b>3.000.000,00</b>
<b>Governo</b>	Ottobre 1947	Draga aspirante per la pulizia del canale di Barranquilla	<b>1.478.609,44</b>

<sup>241</sup> Becker e McClenahan Jr, *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*, 51.

<b>Governo</b>	Aprile 1948	Ricostruzione di Bogotá in seguito al Bogotazo (9 aprile 1948)	<b>10.000.000,00</b>
<i>TOTALE</i>			50.496.409,44

**Tabella 11. Prestiti versati dalla Export Import Bank in Colombia (1941-1948)<sup>242</sup>**

Scorrendo la lista dei prestiti possiamo avanzare qualche considerazione preliminare ad un'analisi dettagliata. Innanzitutto i beneficiari sono enti nazionali o regionali. Solo in un secondo momento, infatti, la Banca comincerà a versare prestiti ad enti nazionali e compagnie private, mentre in questo prevalgono i versamenti ad enti pubblici in grado di offrire maggiori garanzie. Sarà interessante seguire quest'evoluzione, in quanto gli attori locali che avevano partecipato alle transazioni per ricevere i prestiti delle banche statunitensi negli anni Venti vennero interessati anche dai prestiti attivati dalla Eximpo negli anni Quaranta.

In secondo luogo, la destinazione dei prestiti. Si tratta per la maggior parte di prestiti rivolti al finanziamento di programmi di sviluppo in connessione con la politica economica del Paese. Pur rimanendo ancorata alla sua funzione di promozione e di appoggio alle esportazioni statunitensi, la Export import Bank divenne a tutti gli effetti un'agenzia di *advising* allo sviluppo. Questo elemento è sicuramente estremamente significativo per l'evoluzione di questo organismo. Al fine della nostra analisi, tuttavia, ci preme segnalare l'importanza che queste prime negoziazioni rivestirono nel creare un background favorevole alle missioni della Banca Mondiale.

Gli eventi che abbiamo analizzato ci raccontano un panorama interamericano in cui le relazioni economiche tra Stati Uniti e America Latina furono caratterizzate prima dai prestiti delle banche commerciali statunitensi, negli anni Venti, poi dal progressivo inserimento della Export Import Bank come agenzia di credito allo sviluppo. In questo contesto, attori colombiani politici ed economici, seguendo strategie diverse e approfittando delle aperture politiche e commerciali offerte dalla Good Neighbour Policy seppero attivare una rete di contatti che permise loro di presentarsi come interlocutori validi nelle successive transazioni con la Banca Mondiale.

Questo elemento è determinante per comprendere la successiva evoluzione dell'*advising* economico nel Paese, ma ci permette di avanzare una considerazione

<sup>242</sup> Fonte: Export Import Bank, *Annual Report 1948, EXIM*.

ulteriore. Il contesto interamericano è caratterizzato da una continuità delle relazioni politiche ed economiche dagli anni 30 al periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale. Se a livello internazionale la guerra marca un periodo di rottura fondamentale, segnato dalla ricostruzione europea, dalla definizione di un nuovo ordine economico e finanziario sancito dagli Accordi di Bretton Woods e dalla nascita delle organizzazioni internazionali (non solo economiche, si pensi all'ONU e all'Unione Europea), il sistema interamericano appare segnato da una temporalità diversa. La modernizzazione dell'economia e dello Stato in America Latina, che inizia negli anni Venti per affermarsi compiutamente negli anni Trenta è accompagnata da una progressiva apertura al credito internazionale e ad un intensificarsi delle relazioni economiche e politiche tra gli Stati e tra la regione latinoamericana e gli Stati Uniti, agevolate dalle Presidenze Hoover e Roosevelt. Oltre alle dinamiche descritte in precedenza, si pensi ad esempio agli accordi per regolazione le esportazioni di materie prime fondamentali come il petrolio e il caffè.

È dunque necessario tenere presente questa dinamica, per ricostruire l'intervento della Banca Mondiale nella regione, senza per questo negare la novità istituzionale rappresentata dalla Banca Mondiale, di cui parleremo nel prossimo capitolo, ma per cogliere il quadro entro cui quest'azione si è sviluppata. Questo è particolarmente vero per la Colombia, che, grazie ad una variegata azione portata avanti da politici, businessmen e diplomatici è stata interessata in maniera particolarmente importante dall'advising economico internazionale, al punto da costituirne un laboratorio di intervento.

Per il nostro studio, tuttavia, risulta ancora più importante il fatto che si possa stabilire una continuità tra i crediti concessi dalle banche statunitensi e i successivi interventi delle organizzazioni internazionali nel Paese. Una continuità che non riguarda necessariamente le politiche economiche adottate, spesso profondamente diverse tra loro, né i termini delle relazioni tra Colombia e Stati Uniti, anch'essi mutevoli e discontinui. Riguarda invece il progressivo inserimento di attori politici ed economici colombiani in una rete di transazioni che si sviluppa nello spazio interamericano. I buoni venduti alle banche commerciali inglesi e statunitensi vennero usati, come accennato, per lo sviluppo di infrastrutture e industrie a livello dipartimentale e locale. Si credè in questo modo una prima interazione tra attori economici e politici, colombiani e internazionali, che si sviluppò nelle future negoziazioni con le agenzie di credito americane (soprattutto la Export-Import Bank) e internazionali (soprattutto la Banca Mondiale). Le modalità di accesso al credito internazionale cambiarono nel corso delle fasi che abbiamo delineato,

ma restò fondamentale, per gli attori colombiani, l'inserimento in un tessuto di relazioni attraverso cui si attivavano le richieste di nuovi prestiti. I primi progetti finanziati attraverso i prestiti degli anni Venti, infatti, saranno successivamente implementati sia attraverso i prestiti della Export Import Bank, sia attraverso le missioni della Banca Mondiale, a dimostrazione del fatto che quest'ultima, pur inaugurando una fase completamente nuova nell'utilizzo del credito internazionale nel Paese, si insediò in un contesto propizio, grazie agli attori coinvolti nella negoziazione.

In questo capitolo abbiamo tracciato l'evoluzione del rapporto tra politica economica colombiana e credito internazionale, soffermandoci sullo sviluppo delle istituzioni politiche ed economiche che saranno alla base dell'azione delle agenzie internazionali nel Paese a partire dalla missione della Banca Mondiale nel 1949. La nascita delle agenzie internazionali costituisce evidentemente un nuovo quadro istituzionale, che inaugura nuove strategie ed il ricorso alle missioni degli esperti internazionali nel Paese. Inoltre, come vedremo nel capitolo successivo, la missione della Banca Mondiale del 1949 sarà l'effetto di circostanze contingenti e, a sua volta, creerà una *path dependency* nell'evoluzione della relazione tra la politica economica colombiana e aiuto internazionale. Tra gli anni Venti e Quaranta, però, si svilupparono le condizioni che permisero il prodursi di quelle circostanze, in quanto si creò un meccanismo di auto-rinforzo tra i debiti contratti negli anni Venti, i prestiti della Export-Import Bank negli anni Quaranta e l'azione della Banca Mondiale negli anni Cinquanta.

Incrociando i dati relativi ai prestiti degli anni Venti, quelli della Export-Import Bank negli anni Quaranta e le successive operazioni della Banca Mondiale, si può dunque sostenere che vi sia una sostanziale continuità tra queste tre fasi di intervento del credito internazionale nella politica economica colombiana. Una continuità che non è data, ovviamente, dallo sviluppo di un'unica strategia, né da parte dei creditori statunitensi ed internazionali (banche private commerciali, Export-Import Bank e Banca Mondiale), né da parte degli attori colombiani. Piuttosto, attori diversi, spinti da diverse strategie contingenti tanto a livello locale che internazionale, rafforzarono le istituzioni politiche ed economiche attraverso le quali passavano i finanziamenti. Anche se non è possibile illustrare in dettaglio l'utilizzo dei prestiti da parte degli enti interessati, le fonti hanno permesso di dimostrare come i prestiti versati negli anni Venti abbiano messo in moto una rete di relazioni tra politici locali, compagnie colombiane e statunitensi, intermediari e banche americane, che proseguiranno negli anni Quaranta attraverso i prestiti della Eximpo. Come accennato, la missione della Banca Mondiale del 1949 riattiverà questi

stessi contatti cristallizzandoli nella rete di rapporti che fa capo agli esperti impegnati nella missione.

Definiamo questo meccanismo di auto-rinforzo o *self-enforcing*, sulla base soprattutto della formulazione del concetto da parte dell'economia istituzionale<sup>243</sup>, intendendo con esso che la relazione tra gli enti colombiani e il credito internazionale si perpetuò attraverso i prestiti attivati negli anni Venti. Questo non significa, evidentemente, che le dinamiche che descriveremo si svilupparono in senso deterministico. Al contrario, la forma che l'intervento della Banca Mondiale nel Paese assunse e le relazioni che si instaurarono tra esperti internazionali e personale locali furono il risultato di una serie di elementi, alcuni dei quali totalmente esogeni ed indipendenti dal contesto colombiano. Ad ogni modo, la presenza di agenzie internazionali nel Paese a partire dagli anni Venti e l'azione di alcuni funzionari locali che agirono come intermediari nella negoziazione ne favorirono l'insediamento. Inoltre, vi fu una progressiva cristallizzazione dei rapporti tra esperti internazionali e personale locale nonché una progressiva definizione degli ambiti di intervento.

---

<sup>243</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1990); Avner Greif, «Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: the Maghribi Traders' Coalition», *American Economic Review* 83, n. 3 (1993): 525–48; Avner Greif, Paul Milgrom, e Barry R. Weingast, «Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild», *Journal of Political Economy* 102, n. 4 (1994): 745–76; Per una bibliografia completa sulla nozione di «self-enforcement» si veda: Avner Greif, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2006).

## **CAPITOLO 5: Le prime missioni della Banca Mondiale in Colombia (1947-1954)**

La storiografia ha già segnalato l'importanza della missione in Colombia nell'affermazione della *mission* della Banca Mondiale verso i Paesi in via di sviluppo. Edward S. Mason e Robert E. Asher, autori della prima monografia dedicata alla storia della Banca Mondiale, pubblicata a 25 anni dalla sua creazione<sup>244</sup> affermano efficacemente che, per ricostruire la storia dei primi prestiti allo sviluppo della Banca, lo storico comprende rapidamente che “tutte le strade non portano a Roma, ma a Bogotá”<sup>245</sup>. Michele Alacevich, nella sua monografia dedicata ai primi anni di attività della Banca approfondisce l'importanza della General Survey mission offrendo la prima ricostruzione delle tappe della missione, dei progetti finanziati e dei dibattiti sorti tra gli advisors della Banca impegnati nella missione<sup>246</sup>.

Entrambi i contributi ne affermano il carattere fondante per i successivi interventi dell'organizzazione e per la formulazione delle strategie da attuare per favorire lo sviluppo delle aree arretrate. In particolare, l'analisi di Alacevich permette di apprezzare come la General Survey Mission rappresenti un *turning point* nell'evoluzione delle politiche della Banca. La General Survey mission, in effetti, si proponeva per la prima volta di occuparsi in modo organico dello sviluppo economico colombiano, attraverso un'analisi dei diversi settori dell'economia e delle istituzioni politiche e amministrative del paese, cui sarebbe seguita una successiva serie di raccomandazioni che miravano a un miglioramento organico delle sue condizioni economiche. Osservando in particolare il confronto tra Lauchlin Currie e Albert Hirschman, entrambi impegnati come advisors della Banca Mondiale nei suoi primi anni di attività in Colombia, Alacevich arriva a definire il modello di sviluppo che gradualmente si impose nei programmi finanziati dalla Banca. Più precisamente, secondo Alacevich, in Colombia si confrontarono diverse “voci” per quanto riguardava le politiche allo sviluppo. Risultò vincente quella che prediligeva programmi finalizzati ad un aumento della produttività, considerata il motore della crescita, mentre altre prospettive, che Alacevich associa alle politiche riferibili al

---

<sup>244</sup> Mason e Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*.

<sup>245</sup> Ibid. 299

<sup>246</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*.

New Deal e che, nella missione in Colombia, vennero rappresentate da Lauchlin Currie, furono accantonate.

Il contributo fondamentale di Alacevich è quindi quello di mettere in luce la presenza di diverse posizioni in seno alla Banca Mondiale, in un momento in cui, come già ricordato, la sua linea di azione verso i Paesi in via di Sviluppo non si era ancora consolidata. Un periodo di emergenza, quindi, sia per quanto riguarda il suo assetto istituzionale che per quanto riguarda l'orientamento dei suoi interventi. Queste prime attività appaiono segnate da un doppio passaggio a) il passaggio dai prestiti alla ricostruzione ai prestiti allo sviluppo e b) il passaggio da una “*New Deal Bank*”, più vicina agli ideali dei suoi “fondatori” Keynes e White, a una “*Wall Street Bank*”. La Banca avrebbe infatti abbandonato i prestiti alla ricostruzione, resi superflui dall'avvio del Piano Marshall, per abbracciare i prestiti allo sviluppo. In questa fase, avrebbe sviluppato una politica di prestiti rivolti esclusivamente ad un aumento della produttività, tralasciando settori quali l'educazione, la salute e le politiche urbane. Questo, secondo Alacevich, sarebbe dovuto al background di provenienza del management della Banca, formato da personalità provenienti dai circoli finanziari americani, piuttosto che su funzionari di agenzie pubbliche statunitensi, create durante la Presidenza Roosevelt.

Il nostro studio si propone invece di considerare entrambe le parti nella negoziazione per analizzare dinamiche che hanno portato alle decisioni adottate e ai modelli proposti. Quelle che vengono riconosciute come teorie e proposte avanzate dagli advisors della Banca Mondiale sono in realtà il frutto di un'interazione complessa tra attori locali e internazionali. Si tratta di un punto fondamentale nello studio dell'elaborazione dei piani di sviluppo. Considerati abitualmente dalla storiografia come un insieme di “ricette” messe a punto a Washington e poi applicate nei diversi contesti di intervento, questi piani hanno di fatto una “paternità” molto più vasta, che deve molto alla circolazione di idee e attori tra i diversi contesti di intervento.

I precedenti capitoli hanno affrontato in particolare la situazione politica ed economica colombiana negli anni Quaranta, descrivendo in particolare il tessuto di relazioni che alcuni attori economici colombiani avevano attivato nello spazio interamericano e come esso avesse favorito l'azione di organizzazioni finanziarie internazionali nel Paese, prima fra tutti la Export-Import Bank. In questo capitolo inizieremo l'analisi delle missioni della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, comunemente nota come Banca Mondiale, che iniziò il suo intervento in Colombia nel 1947.



Ci soffermeremo in particolare sulla General Survey Mission avviata nel 1949: una tappa fondamentale nell'evoluzione dell'advising economico e dei piani di sviluppo in Colombia e, allo stesso tempo, un punto di svolta nella storia della Banca Mondiale. Si trattò di una missione di quattro mesi, volta ad un'indagine dell'insieme delle condizioni economiche del Paese, per poi procedere a un piano di finanziamenti allo sviluppo. La nostra analisi ne ripercorrerà le principali tappe soffermandosi in particolare sulla struttura organizzativa della missione e sulle interazioni tra advisors locali e internazionali. Il capitolo si articolerà intorno ai tre momenti principali che scandirono la missione:

- 1) le negoziazioni tra gli advisors della Banca Mondiale e il personale colombiano, tra il 1947 e il 1948, precedute da un'analisi delle modalità di approvazione dei prestiti da parte del management della Banca;
- 2) l'organizzazione della General Survey Mission, le sue fasi e le raccomandazioni che ne risultarono, contenute nel report della Banca Mondiale diffuso nel 1950 e firmato dal responsabile della missione Lauchlin Currie<sup>247</sup>
- 3) Il tessuto relazionale che si costruì intorno alla missione

Attraverso un'analisi dettagliata di questi aspetti cercheremo di dimostrare quanto e in che modo la missione abbia influenzato i futuri rapporti tra il Paese e la Banca Mondiale, dal lato colombiano, predisponendo la creazione di organismi appositamente creati per gestire il credito internazionale e pianificarne gli usi, dal lato della Banca, sviluppando modalità organizzative e di intervento che costituiranno un modello per le successive operazioni.

Il capitolo precedente ha già illustrato nel dettaglio come in Colombia si fosse configurato un milieu politico ed economico favorevole all'intervento delle organizzazioni finanziarie internazionali. In questo capitolo entreremo nel dettaglio dei primi contatti tra il personale colombiano e gli advisors della Banca Mondiale, per ricostruire chi partecipò alle negoziazioni e come si sia arrivati alla decisione di intraprendere una General Survey Mission. Come vedremo, gli attori colombiani impegnati nella negoziazione ebbero un ruolo fondamentale nella definizione delle

---

<sup>247</sup> World Bank, «The Basis of a Development Program for Colombia» (Bogota, 1952).

strategie di azione. In questo modo sarà possibile anche una migliore comprensione delle strategie e modalità operative degli advisors della Banca.

## 5.1: Dalla Nona Conferenza Interamericana alla General Survey Mission. La Banca Mondiale in America Latina e in Colombia (1947-1949)

Il secondo rapporto annuale della Banca è un buon punto di partenza per cogliere il funzionamento dell'organizzazione e i criteri secondo i quali venivano discussi e approvati i prestiti<sup>248</sup>. Si riferisce infatti alle attività della Banca nel primo semestre del 1947, aprendo con alcuni paragrafi che esplicitano la visione della Banca e gli obiettivi della sua azione a breve e medio termine. In particolare, vengono evidenziati: il ruolo della Banca nel contesto post bellico; i meccanismi di finanziamento della Banca da parte dei Paesi membri; la procedura di richiesta e gestione dei prestiti. Il primo punto si riferisce proprio al rapporto tra ricostruzione e sviluppo affrontato in precedenza. A questo proposito, il rapporto sosteneva che:

“Non è sempre possibile, né è utile, tracciare una linea netta tra ricostruzione e sviluppo. Ad ogni modo, l'ordine di priorità di allocazione delle risorse della Banca non dipende da questa distinzione”<sup>249</sup>.

Dunque, il finanziamento di programmi finalizzati allo sviluppo di regioni arretrate appare fin da subito tra gli obiettivi primari dell'organizzazione, insieme con il finanziamento di programmi volti alla ricostruzione delle aree toccate dalla guerra. Non solo la distinzione non era giudicata utile per comprendere la missione della Banca, ma non permetteva neanche di stabilire verso quali regioni la Banca dovesse orientare la sua azione. Infatti, il rapporto continuava affermando che

“I bisogni dell'Europa non si limitano alla ricostruzione; ci sono molti Paesi europei, alcuni devastate dalla Guerra e altri no, che sono sottosviluppati [...] Bisogna considerare allo stesso modo la ricostruzione e lo sviluppo”<sup>250</sup>

Se ci riferiamo di nuovo alla cronologia dei primi prestiti della Banca Mondiale, vediamo infatti che prestiti alla ricostruzione e prestiti allo sviluppo si intersecano, senza che i secondi si sostituiscano ai primi a partire da un determinato momento. Il primo prestito verso un Paese non toccato dalla guerra fu quello al Cile, che il management della Banca

<sup>248</sup> World Bank, *Semi-Annual report, 1947*, Documents and Reports, WBGA.

<sup>249</sup> “It is not always possible, nor does it serve any useful purpose, to draw a sharp line of distinction between reconstruction and development. Certainly, the order of priority of claims upon the Bank's resources does not depend upon any such distinction”. World Bank, *Semi-Annual report, 1947*, p. 8

<sup>250</sup> The requirements of Europe are not limited to reconstruction; there are a number of European countries, some devastated by war and others not, which are underdeveloped [...]. equitable consideration [is] to be given to both development and reconstruction”. Id. p. 9

comincia a valutare nel gennaio del 1947, inviandovi una missione che ne studiasse le potenzialità. Nello stesso momento, si discutevano le richieste di prestiti avanzate da Francia, Olanda, Danimarca e Italia. Sicuramente l'avvio del Piano Marshall influì sulla gestione delle richieste di prestito ricevute, ma senza che vi fosse una frattura netta tra l'attività della Banca prima e dopo l'avvio del Piano Marshall, né una differenza sostanziale tra la gestione dei prestiti alla ricostruzione e quella relativa ai prestiti allo sviluppo. Questo non significa che l'atteggiamento del management della Banca riguardo alle richieste di prestito non fosse influenzato dalla regione o dal Paese *recipients*, o dalla congiuntura storica in cui le richieste venivano inoltrate. Ma per comprendere questi meccanismi bisogna ricostruire più in dettaglio come i sistemi di finanziamento della Banca da parte dei Paesi membri e i criteri di approvazione delle richieste di prestito.

Kevin Casey, nel suo studio sul National Advisory Council negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale, ricostruisce l'influenza del mercato finanziario statunitense sulle decisioni prese dalla Banca<sup>251</sup>, notando come il prestito verso il Cile sia stato gestito dalla prospettiva di banchieri conservatori<sup>252</sup>. La Banca e in particolare il suo Presidente John McCloy prediligevano prestiti considerati sicuri, in modo da incentivare l'acquisto delle obbligazioni della Banca da parte di investitori statunitensi. Allo stesso tempo, queste pressioni si confrontavano e si adattavano agli interessi degli altri attori coinvolti nell'approvazione delle richieste di prestito, ovvero gli Executive Directors e alcuni membri dello staff della Banca. Questo aspetto assunse particolare importanza nel 1948, in quanto si rapportava alla politica estera statunitense in l'America Latina. Analizzando da un lato i meccanismi di finanziamento della Banca e dall'altro il contesto interamericano negli anni successivi alla sua creazione, potremo comprendere la specificità delle negoziazioni che portarono alla General Survey Mission in Colombia nel 1949.

A partire dalla sua fondazione nel 1944, la Banca Mondiale veniva finanziata da ogni Paese membro con quote diverse, cui corrispondevano diversi diritti di voto e di rappresentanza. Come riportato dal report già citato, il meccanismo di finanziamento

---

<sup>251</sup> Il National Advisory Council, creato da una legge statunitense in parallelo alla creazione della IBRD e del IMF, era un'agenzia interdipartimentale statunitense che coordinava i diversi aspetti della politica economica estera del Paese. In particolare, per la nostra analisi, risulta fondamentale il lavoro di consulting svolto dai membri del NAC verso il rappresentante degli USA nel Board of Executive Directors della IBRD: Emilio Collado prima fino al 1947 e Eugene Black in seguito alle dimissioni di Collado. Kevin M. Casey, *Saving International Capitalism During the Early Truman Presidency: The National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems* (New York: Routledge, 2001), 143–57.

<sup>252</sup> Ibid., 157.

prevedeva che solo il 20% del capitale con cui ogni membro contribuiva dovesse effettivamente essere versato. Questo capitale era quello effettivamente disponibile ai finanziamenti. Il restante 80% costituiva una garanzia a protezione di chi investiva nei *bonds* della Banca. Inoltre, solo il 2% del capitale effettivamente versato da ogni Paese membro veniva versato in dollari. Il restante 18% veniva versato nella valuta locale di ogni Paese membro. Ma essendo il dollaro americano la valuta in cui venivano richiesti i prestiti, le risorse effettivamente disponibili erano solo il 2% del capitale versato alla Banca dai Paesi membri, cui si aggiungeva l'ulteriore 18% del capitale versato dagli Stati Uniti, dato che la moneta locale statunitense era, per l'appunto, il dollaro. Le risorse disponibili per le attività della Banca nel 1947 ammontavano in questo modo a circa 750 milioni di dollari americani. Uno strumento per aumentare questo capitale era, per l'appunto, la vendita delle sue obbligazioni nei mercati finanziari. A questo proposito, uno dei primi rapporti della Banca riguardava appunto le potenzialità di vendita delle sue obbligazioni in Paesi diversi dagli Stati Uniti<sup>253</sup>. Stando al rapporto, solo la Svizzera avrebbe potuto, in quel momento, rappresentare un mercato alternativo, ma il mercato più facilmente "attaccabile" era per l'appunto quello statunitense. Comprendiamo così le affermazioni di John McCloy sulla necessità che i prestiti finanziati fossero solidi dal punto di vista del rischio finanziario.

Nei suoi primi anni di attività, la Banca assunse un atteggiamento prudente verso i Paesi che richiedevano prestiti, manifestando la volontà di finanziare solo progetti realistici e, allo stesso tempo, proposti da paesi la cui situazione creditizia permettesse alla Banca di assumere il rischio di investimento e con un ritorno economico a breve termine, che consentisse al Paese di superare i blocchi che ne bloccavano lo sviluppo. Il principale problema posto nella concessione dei prestiti ai Paesi più arretrati era la loro capacità di onorare i prestiti concessi. In particolare, si insisteva sul debito sovrano contratto da questi paesi, sui default dichiarati e sulle strategie adottate per arrivare a una ristrutturazione del debito. Questo elemento è esplicitato anche nel già citato rapporto annuale pubblicato nel 1947:

“Ci sono molte cose che le nazioni meno sviluppate e con una scarsa credibilità finanziaria possono fare per migliorare la loro posizione. Forse la più efficace sarebbe quella di migliorare il loro debito estero [...] Gli aggiustamenti sono in certi casi l'unica soluzione rispetto alle difficoltà incontrate. Inoltre, le condizioni originarie

---

<sup>253</sup> Banca mondiale, *Possibility of Foreign Lending by Countries other than the U.S. in the Immediate Future*, 26 giugno 1947, Documents and Reports, WBGU.

con cui vennero negoziati i prestiti sono a volte tanto onerose che non possono essere usate come base per una liquidazione del debito realistica. Dall'altro lato, è importante che i Paesi coinvolti manifestino la volontà di fare tutto il possibile per raggiungere un accord equo con i creditori”<sup>254</sup>.

La regione cui implicitamente ci si riferiva era l'America Latina, che, come abbiamo visto nel capitolo precedente, non aveva ancora completamente ristrutturato i propri debiti con gli altri Paesi e in particolare con gli Stati Uniti, in seguito ai numerosi *default* dichiarati negli anni Trenta. Non a caso, l'Economic Department della Banca analizzò nel luglio del 1948 la situazione dei *bonds* statunitensi venduti all'estero, concentrandosi in particolare sui Paesi latinoamericani, che dovevano ancora ripagare circa il 62% di quelli venduti prima della Seconda Guerra Mondiale<sup>255</sup>.

Fu proprio questo fattore a ritardare l'approvazione della richiesta di prestito avanzata dal governo cileno, il primo nella regione a richiedere l'intervento della Banca. Il progetto presentato nel 1946 dal governo cileno prevedeva di utilizzare i 40 milioni di dollari richiesti alla Banca Mondiale nella costruzione di 3 centrali idroelettriche e nel miglioramento delle infrastrutture viarie. Nonostante fosse considerato solido, il prestito venne concesso solo nel 1948, a causa della situazione creditizia del Paese. Nell'ottobre del 1946 fu lo stesso Presidente del Foreign Bondholders Protective Council statunitense a opporsi alla possibilità che la Banca aprisse una linea di credito verso il Cile. In effetti, si segnalava che, dopo aver dichiarato *default* nel 1931, il Paese aveva ripreso i pagamenti nel 1935, ma attraverso una procedura che non era stata approvata dal Council. Una legge emanata dal Paese nel 1935, infatti, indicava che il debito estero sarebbe stato pagato con gli introiti provenienti dall'industria del nitrato e dal rame. Ma questa procedura si basava su una stima stabilita univocamente dal governo cileno e che era soggetta ai bisogni budgetari del Paese. Per questa ragione, il Presidente del Council si opponeva all'approvazione di un prestito verso un interlocutore che non era in grado di garantire di onorare i debiti contratti e non accettava di prendere parte alle negoziazioni:

“Gli standards richiedono a una nazione la volontà di pagare il loro debito e sottomettere le loro difficoltà a una negoziazione. Quando questi elementi mancano

---

<sup>254</sup> “There are several things which those underdeveloped nations with a poor credit standing can do to improve their position. Perhaps the most effective would be for them to clear up their external debt position. [...] Adjustments are sometimes the only practicable solution for difficulties which have been encountered. Furthermore, the original terms of some loans provide conditions which are presently so onerous that they cannot form the basis of a realistic settlement. On the other hand, it is important for the countries concerned to give clear evidence of their desire to do their utmost to reach fair and equitable agreements with their creditors”. Banca mondiale, Semi-Annual report, op. cit. p. 13.

<sup>255</sup> World Bank, *Foreign dollar bonds 1920-1947, 1948, Documents and Reports*, WBG.

dalla storia dell'indebitamento [...] di un Paese, il Consiglio pensa di dover manifestare la sua opinione e la Banca dovrebbe sentirsi particolarmente coinvolta. Se questi aspetti sono ignorati nella politica della Banca, i prestiti che emette potrebbero causare rapidamente delle difficoltà, per quanto prospera possa essere la situazione internazionale possono esserci nuovi defaults sui titoli venduti”<sup>256</sup>.

Il primo Staff Appraisal Report della Banca sulla questione, redatto agli inizi del 1947, seguiva queste indicazioni, segnalando proprio la debolezza strutturale dell'economia cilena in riferimento alla bilancia dei pagamenti e al default dichiarato verso i creditori internazionali<sup>257</sup>. Tale debolezza venne confermata anche dal rapporto redatto nell'ottobre del 1947<sup>258</sup>. Alla luce dei due report, l'Executive Board chiese ulteriori garanzie, sia rispetto alla solidità dei programmi per i quali era richiesto il credito, sia rispetto alle riforme economiche e monetarie considerate necessarie per sostenere il debito che sarebbe stato contratto.

Per quanto dominante, questa non era l'unica posizione all'interno della Banca. In particolare Enrique Lopez Herrarte, che lavorava per l'ufficio della Presidenza della Banca e si occupava di redigere raccomandazioni riguardo al prestito cileno, sottolineava che, la discussione interna alla Banca riguardo al prestito cileno aveva fatto emergere due visioni riguardo alla concessione dei prestiti allo sviluppo: da un lato concedere prestiti seguendo le tradizionali condizioni bancarie, dall'altro prediligere un'ottica che guardasse primariamente allo sviluppo delle economie arretrate, piuttosto che al rischio finanziario degli investitori che acquistavano titoli della Banca Mondiale. Se John McCloy rappresentava senza dubbio la prima visione, Lopez-Herrarte sosteneva invece la seconda, facendo notare che si trattava di un punto critico da sciogliere per elaborare compiutamente gli obiettivi e il ruolo della Banca nel sistema economico e finanziario internazionale. In questa fase prevalse la posizione di McCloy e si arrivò a una

---

<sup>256</sup> “The standards require of a nation at the threshold a willingness to pay her debt and to submit her problems to negotiation. When these elements are absent in a debt history, the Council feels it should speak and the Bank should be especially concerned. If these elements are ignored in the Bank's policy, its own loans may soon be in difficulty, however prosperous the world and there may be precipitated new defaults on publicly offered securities”. Lettera del Presidente del Foreign Bondholders Protective Council James Grafton Rogers al Presidente della Banca Mondiale John Meyer, 17 ottobre 1946. FRUS, 1946, The American Republics, vol. 9, pp. 600-602. Si veda anche Casey, 2001, Casey, *Saving International Capitalism During the Early Truman Presidency*, 154–55.

<sup>257</sup> World Bank. 1947. *Chile - Notes for discussion: Chilean loan application: Volume one*. Loan series; no. L 18, Documents and Reports, WBGA.

<sup>258</sup> World Bank. 1947. *Chile - Notes for discussion: Chilean loan application: Volume two*. Loan series; no. L 18. Documents and Reports, WBGA. Si veda anche il memorandum redatto da John McCloy il 10 settembre 1947: “Summary of Mr McCloy Memorandum regarding ‘The Application of Chile for a Loan’”, 10 Settembre 1947, FRUS, The American Republic, vol. 9, 1947, p. 543.

concessione del prestito solo nel marzo del 1948, in seguito ad una nuova legge varata dal Governo cileno sul pagamento del debito estero e a una riduzione del prestito richiesto<sup>259</sup>. Allo stesso tempo, gli atti della riunione dell'Executive Board del 25 marzo 1948, in cui si decideva sull'approvazione del prestito, mostrano che alcuni membri dello staff della Banca ammettevano che l'assunzione di "rischi finanziari" potesse essere giustificata alla luce delle necessità specifiche del Paese richiedente. In merito alla solidità del prestito, le parole di William Iliff sono particolarmente eloquenti:

“Se la Banca operasse secondo normali standard commerciali, non sono sicuro che saremmo stati in grado di fare questo prestito in questo momento. Credo che sarebbe più prudente aspettare un po' di più, in modo da poter valutare la solidità del progetto e la capacità del governo di mettere in pratica le necessarie misure fiscali, monetarie. Dall'altro lato, credo che si possa dire che i bisogni del Cile sono urgenti e che dopo tutto compito della Banca Internazionale è anche quello di assumersi rischi calcolati, se giustificati. In questo caso specifico, penso che i rischi non siano abbastanza forti da andar contro all'obbligo della Banca di controllare attentamente la solidità dei suoi prestiti”<sup>260</sup>.

Ritroviamo queste discussioni e l'alternarsi di queste visioni anche durante le prime negoziazioni tra il personale colombiano e gli advisors della Banca. In questo caso però, una particolare congiuntura tra gli interessi della politica estera statunitense, gli interessi dei governi latinoamericani e la posizione che alcuni rappresentanti del governo colombiano si erano guadagnati negli spazi della diplomazia interamericana negli anni precedenti, produssero un'accelerazione delle trattative, fino alla decisione di effettuare una General Survey Mission nel Paese. Questa congiuntura coincise con la IX Conferenza Interamericana a Bogotá, nell'aprile del 1948.

Le prime negoziazioni che siamo stati in grado di ricostruire tra gli advisors della Banca Mondiale e il personale colombiano si collocano a metà del 1947, nel primo anno di attività della Banca Mondiale. Nell'aprile del 1947, Emilio Toro, rappresentante della

---

<sup>259</sup> La legge in questione (Ley 8962) fu promulgata nel luglio del 1948. La Banca approvò due prestiti per un totale di 16 milioni di dollari.

<sup>260</sup> If the International Bank was operating by normal commercial standards, it is doubtful if we should be able to make this loan at this time. I think it would be probably be judged more prudent to wait a little longer, so that we may have the opportunity to observe the consistency and success with the Chilean Government carries out the necessary measures of fiscal, monetary and exchange reform, on the other hand, I think it will be generally said that the needs of Chilean development are urgent, and after all, it is the function of the International Bank to take calculated risks where they appear to be justified. In this particular case, I think that the risks involved are not substantial enough to run counter to the Bank's obligations to safeguard carefully the soundness of its loans". Banca mondiale, *Transcript of one hundred twenty Eighth regular meeting of the Executive Directors held on Thursday, March 25, 1948, 1948*, Documents and Reports, WBGA, p. 803.



Colombia nel Board of Governors della Banca Mondiale propose al Presidente della Banca Mondiale John McCloy una serie di finanziamenti allo sviluppo su cui cominciò a lavorare il Loan Department della Banca<sup>261</sup>. Nell'agosto dello stesso anno venne redatto il primo report sull'economia colombiana, che lamentava innanzitutto la scarsità di informazioni e di statistiche affidabili sul Paese. Venivano comunque indicati tre ordini di problemi: il problema del deficit fiscale, interno ed estero, l'inadeguatezza del sistema di trasporto e la necessità di attivare programmi di sviluppo economico nel paese.

Replicando lo schema seguito con altri Paesi, dunque, la richiesta di prestito venne seguita da una serie di valutazioni che riguardano la solidità dei progetti proposti e la situazione creditizia del Paese. Nel caso colombiano, tuttavia, i funzionari colombiani che seguivano le negoziazioni, (principalmente l'ambasciatore colombiano a Washington Gonzalo Restrepo Jaramillo e il già citato governatore della Banca mondiale Emilio Toro) approfittarono della partecipazione di molti funzionari della Banca Mondiale e di altre agenzie di credito internazionali alla IX Conferenza Interamericana che si sarebbe svolta nell'aprile del 1948 a Bogotá, per premere sull'organizzazione affinché i prestiti fossero finalizzati. È lo stesso Gonzalo Restrepo che invita il Presidente della Banca mondiale McCloy a partecipare alla conferenza, considerando che

“Questo importante incontro vi darà l'opportunità non solo di studiare le condizioni politiche, fiscali ed economiche della Colombia, ma anche di entrare in contatto con un gruppo di delegate rappresentando tutto l'emisfero [la regione latinoamericana]”<sup>262</sup>.

Come abbiamo notato, nello stesso periodo l'Executive Board della Banca stava discutendo altri prestiti nella regione e McCloy considerava la Nona Conferenza Interamericana un'occasione importante per valutare l'azione della Banca, come possiamo constatare dalle sue dichiarazioni agli atti del Regular Meeting and Informal Meeting degli Executive Directors della Banca, il 17 marzo 1947:

---

<sup>261</sup> Si trattava della richiesta di un prestito di 30 milioni di dollari in favore della Banca di Credito agrario colombiana. Il riferimento a questa richiesta compare in uno scambio tra Iliff e McCloy alla vigilia del tour di quest'ultimo in America Latina. Cfr. Office Memorandum: Iliff a McCloy, “President's Latin American Tour – Colombia”, 22 marzo 1948, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.

<sup>262</sup> “This important meeting will offer you the opportunity not only to study the fiscal, political and economic conditions of Colombia, but also to enter into personal contact with the group of Delegates representing the entire Hemisphere”. Lettera di Restrepo Jaramillo a McCloy, 25 febbraio 1948, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286.

“Come sapete, sto pensando di fare un viaggio in America Latina ed in particolare in America meridionale [...] Andrò prima in Colombia, sarà poco dopo l’inizio della Conferenza di Bogotá e potrei quindi trascorrere qualche giorno in Bogotá o in altre regioni del Paese [...] Non vado per partecipare alla conferenza. Sono stato invitato dal governo colombiano e non da uno degli organizzatori della conferenza. Spero comunque di approfittare dell’occasione per incontrare in una volta un certo numero di Ministri delle Finanze e altre personalità interessate allo sviluppo economico dell’America Latina”.<sup>263</sup>

Poco prima della partenza di McCloy, Iliff gli inviò una sintesi dei rapporti tra la Banca e la Colombia, ricordando la richiesta di prestito del 1947 e la più recente relazione di Emilio Toro, che invitava la Banca a prendere in considerazione un progetto per la costruzione di una fabbrica di acciaio, per il quale il Governo cercava finanziamenti internazionali. In questa sintesi Iliff fece quello che è a nostra conoscenza il primo riferimento all’opportunità di inviare in Colombia una General Mission che studiasse le condizioni economiche del Paese per valutare la possibilità di finanziamenti da parte della Banca mondiale:

“La mia gente in America Latina pensa che la Colombia sia un paese con potenzialità e possa interessarvi. Saremmo felici dell’opportunità di ricevere una missione per svolgere uno studio generali delle sue condizioni. Pensi che in Bogotá tu possa accennare a livello informale (diciamo al Presidente) alla possibilità che la Banca mandi una missione di questo tipo?”<sup>264</sup>

Alla vigilia del viaggio, dunque, il management della Banca guardava con interesse agli sviluppi della negoziazione con i funzionari colombiani. Gli sviluppi della conferenza avrebbero segnato una svolta importante nei futuri rapporti tra i funzionari

---

<sup>263</sup> “As you know, I contemplate taking a trip to Latin America, South America particularly [...] I am going first to Colombia, shall be there just a little after the commencement of the Bogota Conference and shall then spend a few days in Bogota and elsewhere in Colombia. [...] I am not going down to attend the Bogota Conference in any sense as a participant. My invitation in fact is from the Republic of Colombia and not from any official of the Conference. I do hope, however, to take advantage of the opportunity which will be afforded to meet in one spot before I proceed on my way several the Finance Ministers and others who are interested in the economic development of Latin America”. Banca mondiale. *Transcript of one hundred twenty sixth regular meeting of the Executive Directors of the Bank, held on Wednesday, March 17, 1948*, 17 marzo 1948, Documents and Reports, p. 759 WBGA.

<sup>264</sup> “My Latin American people think that Colombia is a country of some potentialities and may be of some interest to us. We should be glad of the opportunity to send a mission there to make a general study of conditions. Do you think that when you are in Bogota you might mention, quite informally, (say to the President) the possibility of our sending such a mission?”. Office Memorandum: Iliff a McCloy, “President’s Latin American Tour – Colombia”, 22 marzo 1948, op. cit., Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286 (WBGA).

colombiani e la Banca. Come abbiamo ricostruito nel terzo capitolo, la Nona Conferenza Interamericana fu fortemente marcata dagli avvenimenti che seguirono l'uccisione del leader liberale Jorge Eliecer Gaitan. In questa sede ci rivolgiamo a come il *bogotazo* influenzò le negoziazioni con gli advisors della Banca Mondiale, accelerando il processo di richiesta e valutazione dei programmi di sviluppo, nonché la decisione di effettuare la General Survey Mission del 1949. Come già notato da Mason-Asher e Alacevich, va innanzitutto ricordato che gli advisors della Banca Mondiale, pur rimanendo colpiti dagli accadimenti successivi all'uccisione di Gaitan, non lo considerarono un evento eversivo del regime politico colombiano tale da minare i futuri rapporti con la Banca. In particolare, un memorandum del 28 aprile 1948, che si sarebbe occupato direttamente di prestiti concessi al Paese, affermò che la situazione politica colombiana non appariva più instabile di quella italiana o francese (riferendosi alla possibilità di un'avanzata dei partiti comunisti). Il regime politico colombiano offriva maggiori garanzie di quello boliviano, che pure stava richiedendo un intervento della Banca. Da questo punto di vista, il *bogotazo* non accelerò né rallentò le negoziazioni. Allo stesso tempo, al *bogotazo* seguì un momento di ritrovata coesione tra le delegazioni dei Paesi che partecipavano alla conferenza. Osserviamo le impressioni che gli advisors della Banca ricevettero riguardo agli sviluppi della Conferenza. Il memorandum del 13 aprile 1948 riporta le impressioni inviate alla Banca dell'economista messicano impiegato alla CEPAL, Victor Louis Urquidi, su richiesta di Eugene Black. Urquidi riportando gli eventi del 9 aprile, affermava che:

“Rispetto ai possibili effetti dei disordini in Colombia sul successo della conferenza Pan Americana, bisognerebbe ricordarsi che ad ogni modo anche prima degli eventi del 9 aprile la conferenza non stava andando molto bene, a causa dei seguenti punti: a) la riluttanza di alcuni paesi ad impegnarsi in un'azione comune contro azioni sovversive (per esempio comuniste) ispirate da forze straniere [...] b) il problema delle colonie europee nell'emisfero, che causano un certo imbarazzo agli Stati Uniti e c) la questione dell'assistenza economica sul lungo termine [...] Credo che i Paesi latinoamericani considerino l'azione contro il comunismo, il finanziamento da parte della Banca, dell'Export Import Bank o di una possibile Banca Inter-americana come fatti slegati, che non si condizionano gli uni con gli altri.”<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> “Against the possible effects of the Colombian disturbances on the success of the Pan American Conference, it should be born in mind that prior to the events of April 9, the conference was not going very well in any case, the main stumbling blocks being; a) the reluctance of some countries to commit themselves to joint action against foreign-inspired subversive (i.e. Communist) activities [...] b) the issue of the European colonies in the Western Hemisphere, which was bound to cause much embarrassment to the United States; and c) the question of long-term financial aid [...]. In my judgment, the Latin American

Riassumendo, la prima conferenza che sanciva la nascita di uno spazio interamericano politico ed economico portò alla luce la necessità di un intervento delle agenzie di credito internazionale per finanziare programmi di sviluppo. I Paesi latinoamericani consideravano insufficiente lo sforzo profuso dagli Stati Uniti nella regione, a fronte del massiccio impegno contratto in Europa con il Piano Marshall. Dal canto loro, gli Stati Uniti erano interessati all'applicazione di politiche di contenimento che prevenissero l'insorgere di regimi comunisti nello spazio interamericano. Dal punto di vista dei programmi di sviluppo, continuavano a prediligere la linea attuata con la Export Import Bank, ovvero garantire finanziamenti volti in particolare allo sviluppo del capitale privato nei Paesi recipient, affiancato da incentivi per l'investimento di capitale privato internazionale, soprattutto statunitense, piuttosto che politiche di assistenza allo sviluppo gestite centralmente dai Paesi che richiedevano i finanziamenti. Truman richiese al Congresso di aumentare di 500 milioni di dollari il capitale della Eximbank, ma questa decisione, riportata da Marshall dalla Conferenza, venne accolta piuttosto tiepidamente dalle delegazioni latinoamericane. Vi era dunque un forte attrito tra la linea d'azione per l'assistenza economica auspicata dai Paesi latinoamericani e i propositi degli Stati Uniti. Il *bogotazo* contribuì ad un parziale superamento di queste distanze, facendo sì che le delegazioni ritrovassero coesione intorno ad alcuni punti cardine, che, pur essendo ancora lontani dalle richieste dei Paesi latinoamericani, offrivano maggiori garanzie sull'assistenza economica degli Stati Uniti alla regione.

La Banca Mondiale poteva svolgere un ruolo di primo piano nell'elaborazione di politiche di sviluppo che andassero nella direzione richiesta dai Paesi latinoamericani. Tale ruolo le veniva richiesto dagli stessi Stati Uniti. Come riportato da Casey, sebbene la filosofia della *'soundness'* (solidità) finanziaria con cui la Banca Mondiale aveva gestito le richieste di prestito fino a quel momento fosse in sostanziale continuità con i principi dei programmi di foreign aid avviati dall'amministrazione Truman, il NAC premeva affinché una lending policy della Banca verso la regione latinoamericana fosse concretamente avviata<sup>266</sup>. Il personale colombiano che gestiva le negoziazioni con la Banca Mondiale seppe sfruttare questo contesto favorevole ed accelerare le discussioni sui prestiti richiesti per arrivare ad una veloce approvazione e ad un impegno a lungo

---

countries consider anti-communist action, intergovernmental financing (through the IBRD, the Eximbank or a possible Inter-American bank) and treatment of foreign capital as independent things which stand on their own merits and not as conditional upon each other." Banca mondiale, Memorandum, 13 aprile 1948, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286 (WBGA).

<sup>266</sup> Casey, *Saving International Capitalism During the Early Truman Presidency*, 157-58.

termine della Banca nel Paese. Come abbiamo visto nel precedente capitolo, questo fu possibile grazie ai contatti che business e politici colombiani avevano avviato con le agenzie di credito internazionale fino a quel momento, nonché dal modo in cui seppero gestire le negoziazioni con i creditori internazionali a seguito del default del 1935.

## 5.2: La General Survey Mission in Colombia: i primi passi di un'organizzazione emergente (1949-1950)

Nel maggio del 1948, in seguito al *bogotazo*, il governo colombiano inviò negli Stati Uniti una missione economica formata da alcuni funzionari governativi e businessmen colombiani, per richiedere un programma di finanziamento che permettesse di far fronte ai danni causati alla capitale colombiana. Tra il giugno e l'agosto del 1948 questa missione negoziò parallelamente con la Banca Mondiale e il Dipartimento di Stato americano per ottenere una serie di prestiti allo sviluppo. Nello stesso periodo, venne finalizzata la decisione di inviare una General Survey Mission della Banca Mondiale in Colombia, per studiare un programma di sviluppo organico. Tra il 1948 e il 1949, quindi, la Colombia fu in grado di assicurarsi ingenti risorse provenienti dalle agenzie di credito internazionali e porre le basi per il finanziamento di programmi di sviluppo economico che furono attivati durante tutti gli anni Cinquanta. In questa parte del capitolo analizzeremo le dinamiche che portarono all'approvazione delle richieste di prestito e, in particolare, alla decisione di intraprendere la General Survey Mission della Banca Mondiale nel Paese, nonché le fasi della missione stessa, che, segnò un *turning point* nell'evoluzione dell'*advising* economico internazionale in Colombia e, parallelamente, fu fondamentale per l'evoluzione delle politiche della Banca Mondiale verso i Paesi in via di sviluppo.

Per comprendere gli sviluppi dell'*advising* internazionale nel Paese è utile considerare innanzitutto gli attori che presero parte alle negoziazioni sia con la Banca Mondiale che con il Dipartimento di Stato. La missione economica inviata negli Stati Uniti, infatti, permise ai funzionari colombiani che vi presero parte di cristallizzare la propria posizione all'interno della rete di contatti che gli *advisors* internazionali attivarono nel Paese. Analizzando le missioni della Banca Mondiale a partire dalle reti di relazione tra *advisors* locali e internazionali ci proponiamo di apportare nuovi elementi per leggere l'evoluzione di queste missioni, sia per quanto riguarda la loro organizzazione, sia per quanto riguarda la gestione e destinazione dei prestiti.

La missione economica colombiana negli Stati Uniti si svolse nei mesi di giugno e luglio del 1948. Questa consisteva essenzialmente in una serie di incontri con i vertici del Dipartimento di Stato americano e della Export Import Bank, ma, a partire dal luglio del 1948, vi si affiancarono anche intensi contatti con i vertici della Banca Mondiale e con alcuni businessmen americani. Le sue fasi possono essere ricostruite in modo

piuttosto esaustivo grazie ai Foreign Records of United States (FRUS) e ai memorandum del Loan Department della Banca Mondiale. Da questa documentazione, apprendiamo che i membri della missione furono: Alfonso Araujo, José Gomez Gutierrez, Alfonso Mesa Salazar, Arturo Bonnet, Alfredo McCausland, Ezequiel Castaneda ed Emilio Toro. I primi tre erano industriali colombiani appartenenti all'élite economica e finanziaria di Medellín e Bogotá. Vicini al partito conservatore e membri dell'Associazione Nazionale degli Industriali, premevano affinché fosse portato all'attenzione delle agenzie internazionali un programma di credito alle industrie private colombiane. Bonnet, McCausland e Castaneda, invece, erano funzionari statali, impiegati soprattutto nei Ministeri economici e membri del Partito Liberale. Più particolare il profilo di Emilio Toro. Proveniente da una prominente famiglia di produttori di caffè del Cauca e membro del Partito Liberale, Toro era membro del Comité Nacional de Cafeteros e dell'Interamerican Coffee Board. Dall'inizio degli anni Quaranta aveva partecipato alle più importanti conferenze interamericane relative alla distribuzione delle quote di caffè da vendere nel mercato statunitense e, grazie all'amicizia con l'ex Presidente colombiano Alfonso Lopez Pumarejo, aveva fatto parte della delegazione colombiana alla Conferenza delle Nazioni Unite a New York, nel 1946. Dal 1948, rappresentava la Colombia nell'Executive Board della Banca Mondiale.

Furono soprattutto Araujo, Gutierrez Gomez e Toro a dirigere le negoziazioni con il Dipartimento di Stato da un lato e la Banca Mondiale dall'altro, facendo leva sulle esperienze maturate nelle agenzie interamericane. Nel caso del Dipartimento di Stato, si trattava di ottenere un prestito di 10 milioni di dollari con cui finanziare la ricostruzione dei quartieri di Bogotá distrutti dalla rivolta del 9 aprile<sup>267</sup>. Questo venne rapidamente concesso attraverso la Export Import Bank<sup>268</sup>. Per quanto riguarda la Banca Mondiale, si inoltrò la richiesta di finanziamento di tre progetti specifici: la costruzione di due impianti industriali (soda e acciaio); l'acquisto di macchinari agricoli e il miglioramento della rete ferroviaria e autostradale. In questo caso, le negoziazioni furono più articolate e si svilupparono da un lato intorno all'eleggibilità del Paese a ricevere prestiti, dall'altro intorno all'opportunità di inviare una missione della Banca Mondiale che, attraverso uno studio comprensivo delle condizioni del Paese, arrivasse a un programma di sviluppo

---

<sup>267</sup> Memorandum of conversation, by the Secretary of State, FRUS, The Western Hemisphere, volume 9, 12 luglio 1948, pp. 440-444; Banca mondiale, *Office Memorandum*, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.

<sup>268</sup> The Secretary of the State to the Embassy of Colombia, FRUS, The Western Hemisphere, volume 9, 12 agosto 1948, p. 446, FRUS.

dell'insieme dell'economia colombiana: la General Survey Mission. Il governo colombiano formalizzò una richiesta di finanziamento alla Banca Mondiale il 21 luglio 1948. Vennero elaborati quattro progetti, per un totale di 68 milioni di dollari.

Progetto	Settore economico	Somma richiesta (ml di USD)
Impianto di produzione di soda	Industria chimica	10
Impianto di produzione di acciaio	Industria mineraria	28
Rete viaria e ferroviaria	Infrastrutture	20
Materiale agricolo	Agricoltura	10

**Tabella 12. Progetti proposti all'attenzione del Loan Department della Banca Mondiale<sup>269</sup>**

Questi progetti vennero posti al vaglio del Loan Department della Banca Mondiale nei mesi di settembre e ottobre del 1948: il primo problema rilevato, come nel caso del Cile, fu la situazione budgetaria del Paese. Furono in particolare Araujo da un lato e Iliff dall'altro a portare avanti le negoziazioni, basandosi su un rapporto fatto dal funzionario della Banca Gilbert Clee, che stabiliva la necessità che il Paese approvasse misure fiscali in grado di garantire la solvibilità dei prestiti e sottolineava che la situazione rispetto al debito estero dovesse essere risolta come “condizione fondamentale alla partecipazione della Banca nel finanziamento dello sviluppo colombiano”<sup>270</sup>.

A differenza del Cile, la controparte colombiana fu più reattiva rispetto alle richieste della Banca. Il 17 dicembre del 1948, la legge 90 approvata dal Congresso colombiano affrontò le questioni budgetarie sollevate dal Loan Department; nello stesso periodo si giunse ad un accordo con il *Foreign Bondholders Protective Council* per stabilire le condizioni di pagamenti del debito contratto con le banche americane. Come abbiamo visto nel terzo capitolo, il default era già stato risolto con un accordo stipulato

<sup>269</sup> Fonte: Banca mondiale, *Office Memorandum. Meeting with Colombian Representatives*, 21 luglio 1948. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA. Documento in Annesso 2.

<sup>270</sup> “condition precedent to Bank participation in the financing of Colombian development”. Banca mondiale, *Memorandum*, 8 ottobre 1948. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.



nel 1941, ma restavano ancora alcuni prestiti regionali insoluti, di cui si dispose il pagamento per permettere l'avanzamento delle trattative con la Banca.

Parallelamente a questa fase di messa a punto delle condizioni finanziarie per garantirsi la possibilità di vedere e proprie richieste accolte da parte della Banca, i funzionari colombiani agirono su altri piani, arrivando ad orientare l'*advising* della Banca nel Paese. In effetti, come abbiamo visto nel secondo capitolo, la struttura della Banca Mondiale nei suoi primi anni di attività era piuttosto fluida. I primi prestiti erano stati concessi solo nel 1947 e, più in generale, l'insieme delle attività di ricerca e *advising* a supporto dell'approvazione e della gestione dei prestiti era ancora in fase di configurazione nel periodo che stiamo analizzando. Questa condizione è ben riassunta da Leonard Rist, a capo dell'Economic Department della Banca, secondo il quale “le politiche della Banca non era formulate. Erano in via di formazione. Evolvevano e risultavano dagli eventi”<sup>271</sup>. L'assetto fluido e in fieri della Banca riguardava tanto le politiche da adottare quanto le missioni avviate e il loro assetto organizzativo. Questo rende l'analisi di questo momento delle negoziazioni tra i funzionari colombiani e gli esperti della Banca particolarmente interessante dal punto di vista dell'emergenza dell'*advising* internazionale nel Paese. Assistiamo infatti all'elaborazione di un *modus operandi* che avrà importanti ripercussioni sulla gestione dei prestiti, sia da parte della Banca, sia da parte delle agenzie colombiane incaricate di incanalare i finanziamenti tra i vari progetti approvati.

Nello studio delle trattative che hanno portato all'avvio della General Survey Mission nel Paese ci sembra essenziale sottolineare due punti: il ruolo dei funzionari colombiani nelle negoziazioni e l'affidamento dell'incarico di direzione della General Survey Mission all'economista New Dealer Lauchlin Currie. Per quanto riguarda il ruolo degli attori colombiani, i membri della missione economica furono particolarmente efficaci nell'orientare l'*advising* della Banca in modo da favorire interessi delle parti che rappresentavano. Insieme ai già citati progetti proposti e sempre nel corso della missione economica, Araujo e Gutierrez concordarono con la Banca che l'Associazione Nazionale degli Industriali colombiani (ANDI) avrebbe sottomesso un survey agli imprenditori membri dell'associazione, propedeutico a far sottendere loro un prestito da parte della Banca Mondiale. Questo survey doveva essere compilato dalle imprese interessate,

---

<sup>271</sup> “policy was not formulated. It was formed. It evolved. It resulted from events. And it changed with different loans”. Leonard Rist “Interview by Robert H. Oliver, July 19, 1961”, World Bank Project, Oral History Research Office, Columbia University, 1969, p. 47.

includendo informazioni riguardo alla loro creazione, al settore di attività in cui operavano, agli ultimi bilanci disponibili e, ovviamente, riguardo al prestito richiesto (somma richiesta, somma necessaria per il progetto da finanziare, propositi e benefici del progetto).

Questo survey fornisce elementi importanti per comprendere le dinamiche attraverso le quali si svolsero le negoziazioni. Inoltrato ai membri dell'ANDI l'8 luglio 1948, venne compilato dagli imprenditori interessati in contemporanea con la missione economica degli Stati Uniti<sup>272</sup>. La circolare dell'ANDI che introduce il survey venne redatta da Gutierrez Gomez e sottolinea come l'Associazione si stesse occupando di rappresentare gli interessi degli imprenditori colombiani a ricevere prestiti da parte della Banca Mondiale da destinare ad investimenti nel settore. A questo primo approccio sarebbe dovuta seguire un incontro diretto tra gli imprenditori selezionati per ricevere i prestiti e i funzionari della Banca:

“Vogliamo chiarire che il Dr. Gutierrez Gomez sta svolgendo a Washington una missione che ha lo scopo di tracciare solo le linee principali dell'accordo tra gli industriali [colombiani] e la Banca, per ottenere i prestiti menzionati. Sarai poi opportuno incaricare qualcuno che a perfezionare gli accordi.”<sup>273</sup>

L'elaborazione di questo survey e la procedura messa in atto dall'ANDI nel corso delle negoziazioni con la Banca evidenzia che i progetti che vennero discussi e, in alcuni casi, finanziati dalla Banca Mondiale furono fortemente orientati dagli attori locali che presero parte alle negoziazioni. La Banca valutò le candidature in base a una serie di criteri che si stavano definendo, ma l'ANDI stessa suggeriva agli industriali i punti da sottolineare nella compilazione del survey, per avere maggiore possibilità di finanziamento:

“La Banca si occupa principalmente degli aspetti seguenti: a) situazione finanziaria dell'impresa, 3) studio del progetto di investimenti per determinarne i costi e la

---

<sup>272</sup> Banca mondiale, *Memorandum*, 28 luglio 1948. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.

<sup>273</sup> “Queremos aclarar que en la misión oficial que el Dr. Gutierrez Gomez está desempeñando en Washington, solo le es posible un planteamiento general, ante el mencionado Banco del interés industrial para obtener dichos prestamos [...] habrá necesidad de acreditar un gestor directo que viaje de nuevo a los Estados Unidos a perfeccionar las negociaciones” Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Asociación Nacional de Industriales, Circular n° 640, 8 luglio 1948. Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA. Estratto della circolare in Annesso 3.

produttività; c) ripercussioni favorevoli del progetto rispetto agli interessi generali [del Paese]”<sup>274</sup>.

Attraverso questa modalità, quindi, si orientò la valutazione dei progetti da parte della Banca Mondiale e venne favorito il contatto tra gli esperti della Banca e gli imprenditori colombiani. Inoltre, nella più parte dei casi, vennero rafforzati legami già esistenti tra le imprese colombiane e le agenzie di credito internazionale, soprattutto la Export-Import Bank.

Se ripensiamo all'espressione di Leonard Rist citata poco più in alto, possiamo notare che non soltanto le politiche della Banca non erano decise prima dell'avvio delle missioni e dei progetti finanziati, ma erano anche il risultato di una negoziazione in cui gli advisors internazionali rappresentavano solo una parte degli attori in gioco. Per questo, possiamo sicuramente condividere l'idea di Alacevich secondo la quale la l'azione della Banca Mondiale verso i Paesi in Via di Sviluppo si delinea attraverso il confronto tra i diversi advisors impegnati nelle prime missioni, senza che vi fosse una politica preconstituita<sup>275</sup>. Tuttavia, questa tesi ci appare ancora incompleta. Non è sufficiente, in effetti, guardare all'evoluzione delle politiche della Banca Mondiale dalla sola prospettiva degli consulenti internazionali che vennero impiegati. Serve invece interrogarsi sull'interazione tra gli advisors della Banca e il contesto in cui essa si trovò di volta in volta ad operare. Nel caso preso in esame, abbiamo potuto tracciare i momenti che permisero ai funzionari colombiani di ottenere l'interesse della Banca e orientare le trattative verso i progetti considerati prioritari. In questa dinamica, la Banca Mondiale applicò una “*conditionality*”<sup>276</sup> molto stringente, come nel caso del Cile. Infatti, condizionò l'advising e la concessione dei prestiti a una serie di misure finanziarie e budgetarie considerate ineludibili. Allo stesso tempo, come abbiamo visto, la congiuntura internazionale aveva anch'essa orientato l'orizzonte di possibilità in cui gli attori si muovevano. Ma il contesto internazionale in cui agenzie internazionali e funzionari colombiani attuavano, così come le condizioni poste dalla Banca prioritariamente ad ogni prestito concesso, non determinavano il destino dei prestiti, né la loro gestione. Questi erano invece il risultato delle strategie messe in campo dai vari attori che prendevano parte alle negoziazioni. Nel caso in questione, all'interno dello scenario che abbiamo

---

<sup>274</sup> “El Banco atiende principalmente a los siguientes aspectos: a) situación financiera de la empresa; b) Completo estudio del prospecto de inversión para determinar su costo y reproductividad; c) repercusiones económicas favorables del prospecto en cuanto a los intereses generales” Ibid.

<sup>275</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*.

<sup>276</sup> Per *conditionality*, come ricordato, si intende l'insieme delle condizioni applicate da parte delle organizzazioni internazionali al momento dell'erogazione di un prestito o un servizio.

delineato, le decisioni dei funzionari colombiani e advisors internazionali furono interdipendenti.

Questo aspetto diventa ancora più chiaro se ci rivolgiamo alle fasi di preparazione della General Survey Mission e al personale che vi fu impiegato. Come abbiamo visto, tra settembre e ottobre 1948 i progetti proposti dai funzionari colombiani vennero valutati dal Loan Department della Banca. Nel dicembre dello stesso anno essa confermò la possibilità di finanziare tre progetti: quello relativo all'importazione di macchinari per migliorare la produzione agricola, quello relativo alla costruzione di una centrale di produzione di soda e quello relativo alla costruzione di tre centrali idroelettriche. Venne invece rimandata ogni decisione riguardo al finanziamento della costruzione di un impianto di produzione dell'acciaio. Parallelamente, Emilio Toro finalizzava gli accordi per l'invio di una General Survey Mission della Banca Mondiale in Colombia, che venne poi ratificato dalle lettere tra il Presidente della Banca Mondiale McCloy e il Presidente colombiano Mariano Ospina Perez.

Si trattava della prima missione della Banca Mondiale che intendesse operare un esame esaustivo delle condizioni economiche del Paese in vista della stesura di un rapporto che contenesse le misure necessarie da adottare in un programma di sviluppo sul lungo periodo. La particolarità della missione rese necessario l'impiego di uno staff assunto *ad hoc*. In effetti, nel 1949 la Banca era ancora sostanzialmente articolata su tre Dipartimenti (l'Economic Department, il Loan Department e il Treasury Department), che si occupavano dell'insieme delle attività della Banca nei vari Paesi interessati. Una missione di questo tipo richiedeva risorse supplementari che lo staff Banca in quel momento non era in grado di assicurare, sia per mancanza di advisors, sia per mancanza di un expertise tecnico specifico ai vari settori dell'economia e dell'amministrazione colombiana che sarebbero stati studiati. Fu quindi necessario assumere tecnici *ad hoc* per la missione in Colombia. Precisamente, si decise di affidare la guida della missione ad un advisor esterno allo staff della Banca, che si sarebbe occupato di selezionare gli altri tecnici che avrebbero preso parte alla missione, in concerto con la dirigenza della Banca.

Come ricordato da Alacevich<sup>277</sup>, tra i mesi di febbraio e marzo 1949, lo staff della Banca e in particolare il Presidente McCloy proposero l'incarico di guidare la missione a varie personalità provenienti dai circoli finanziari di New York, così come dal mondo accademico. In particolare, la posizione fu offerta a Douglass Hedden Allen, Earl B

---

<sup>277</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, 29.

Schwulst e Lionel Robbins. I primi due erano a capo di importanti agenzie pubbliche o istituti di credito statunitensi, il terzo era un famoso economista inglese che McCloy aveva voluto nell'Advisory Council della Banca<sup>278</sup>. Data l'impossibilità di tutti e tre ad accettare l'incarico, la scelta cadde su Luchlin Currie, un economista formatosi ad Harvard e parte di quella corrente di pensiero keynesiana rappresentata da personalità come Alan Sweezy e John Kenneth Galbraith. Negli anni Trenta, Currie era entrato a far parte, insieme all'amico Harry Dexter White, del "brain trust" di Roosevelt, incaricato di elaborare le politiche del New Deal. Secondo Roger Sandilands, il nome di Currie venne fornito da Robert Triffin, contattato dal management della Banca.

Nel ricostruire la biografia di Currie, gli storici tendono a soffermarsi principalmente sulla sua attività nel brain trust di Roosevelt e sul suo rapporto rispetto alla diffusione del pensiero keynesiano negli Stati Uniti. In effetti, come ricordato da Sandilands e Alacevich, negli anni Cinquanta Currie era un esponente di spicco di quella corrente di pensiero economico e le sue teorie circolavano ampiamente nei circoli accademici. Se la figura di Currie come economista keynesiano è stata ben esplorata, la sua attività di advisor precedente alla missione della Banca Mondiale in Colombia non ha ricevuto grande attenzione da parte della storiografia. Un'importante monografia sul advising economico statunitense in Cina tra il 1941 e il 1942 colma in parte questa lacuna, concentrandosi sul ruolo di Currie nel Lend Lease Program statunitense nel Paese<sup>279</sup>. Nel 1941 Roosevelt affidò a Currie l'amministrazione del Lend Lease Program in Cina, occupandosi in particolare del problema dei rifornimenti nel Paese durante le prime fasi della guerra<sup>280</sup>. Questi piani di approvvigionamento e advising economico durante la guerra sono estremamente interessanti per comprendere la configurazione dell'advising internazionale nel secondo dopoguerra. Un'analisi di questi programmi e delle agenzie incaricate della loro approvazione esula dagli obiettivi di questa ricerca, ma è comunque interessante soffermarsi su questo aspetto del percorso di Lauchlin Currie per comprendere alcuni tratti della sua azione in Colombia e, più in generale,

---

<sup>278</sup> Susan Howson, *Lionel Robbins* (Cambridge University Press, 2011), 669.

<sup>279</sup> William G. Grieve, *The American Military Mission to China, 1941-1942: Lend-Lease Logistics, Politics and the Tangles of Wartime Cooperation* (Jefferson: McFarland, 2014).

<sup>280</sup> Si trattava in particolare di fornire alla Cina equipaggiamento militare e rifornimenti per migliorare le loro capacità difensive. In vista di questo obiettivo vennero anche implementate le infrastrutture e le reti di trasporto per permettere di trasportare rifornimenti e materiale bellico. In particolare venne implementata la "Strada di Birmania", per connettere la colonia inglese con la Cina. Si iniziò inoltre la costruzione della ferrovia Yunnan-Burma, anche se il progetto venne abbandonato nel 1942.

sull'organizzazione e le dinamiche delle missioni di advising internazionale nei Paesi interessati.

Innanzitutto, pur non potendo documentare in dettaglio questo periodo della carriera di Currie, possiamo affermare che il ruolo chiave che esercitò come advisor di Roosevelt per quanto riguarda le relazioni con la Cina accrebbe notevolmente la sua influenza nelle agenzie federali. Inoltre, questa prima esperienza gli permise di sviluppare competenze specifiche nell'organizzazione e nella gestione delle missioni internazionali di advising economico che furono poi impiegate anche in Colombia. Inoltre, gli studi che si sono occupati di questa missione forniscono alcuni dettagli che ci permettono di comparare queste due esperienze e trarne spunti di analisi da applicare al caso colombiano. Nel 1942 Currie scelse Owen Lattimore come advisor politico del Generalissimo. La monografia di Grieve e le pagine che la biografia di Owen Lattimore scritta da Robert Newman dedica a questo tema<sup>281</sup> mostrano un elemento che ritroviamo anche nella missione in Colombia. Ci riferiamo al fatto che, come in Colombia, Currie e Lattimore gestirono le operazioni in concerto con gli attori locali incaricati della ricezione del Lend Lease. Nella gestione delle relazioni sino-americane si crearono fazioni trasversali tra advisors internazionali e funzionari locali e gli esiti della missione furono fortemente influenzati dalla posizione degli attori in gioco. Currie e Lattimore, in effetti, riferivano direttamente al Presidente Roosevelt e le loro posizioni erano spesso in contrasto con quelle dell'ambasciatore statunitense in Cina, che, nel periodo dal 1941 al 1943 vide la sua influenza nella direzione degli affari sino-americani ridursi profondamente<sup>282</sup>.

Ritroviamo questa stessa dinamica durante la General Survey Mission della Banca Mondiale in Colombia. Come abbiamo già ricordato, in tra il 1948 e il 1949 la Banca stava affinando le procedure di approvazione e gestione dei prestiti e la formula delle General Survey Mission, inaugurata in Colombia nel 1949, sarebbe stata replicata anche negli anni immediatamente successivi. Siamo dunque analizzando la prima missione di questo tipo, effettuata da un'organizzazione emergente, come la Banca Mondiale, che avrebbe inaugurato un insieme di pratiche e modelli di azione poi replicati in futuro. Tuttavia, l'importanza della General Survey Mission non si esaurisce nell'essere un turning point nella storia della Banca Mondiale, come per altro già esaurientemente

---

<sup>281</sup> Robert P. Newman, *Owen Lattimore and the «Loss» of China* (Berkeley: University of California Press, 1992).

<sup>282</sup> Si veda anche: Sally K. Burt, *At the President's Pleasure: FDR's Leadership of Wartime Sino-US Relations* (Boston: Brill, 2015).

dimostrato da Alacevich. Le modalità attraverso le quali la missione venne svolta determinarono i successivi rapporti tra la Banca Mondiale e il governo colombiano, nonché la maniera in cui le raccomandazioni della Banca vennero adottate e messe in pratica.

Ci troviamo dunque ad analizzare i primi passi dell'organizzazione, in un contesto le cui caratteristiche, come abbiamo visto, amplificarono il ruolo degli attori locali nelle negoziazioni. Il risultato di questa congiuntura cristallizzò pratiche e modalità di azione che possono essere meglio compresi attraverso un'analisi relazionale. L'azione della Banca nel Paese, le decisioni adottate e la gestione dei prestiti e dei programmi che vennero avviati in seguito alla missione, infatti, non possono essere esaustivamente spiegati senza concentrarsi sulle interazioni tra gli attori locali e internazionali. Questo tipo di approccio appare tanto più interessante se osserviamo come la missione venne organizzata e gestita dal capo della missione, Lauchlin Currie.

Come abbiamo visto, la Banca dovette affidare la missione ad un advisor esterno alla Banca, in un contesto in cui i funzionari colombiani avevano già svolto un ruolo di rilievo nelle trattative. Come segnalato, Emilio Toro si occupò di definire gli aspetti logistici e organizzativi della missione con il management della Banca. Il 9 maggio del 1949 Robert Garner scrisse a Emilio Toro per illustrare come si sarebbe svolta la missione, concentrandosi sugli obiettivi da perseguire e sulla logistica. Alla fine della missione Currie avrebbe redatto un rapporto che individuava le principali linee da seguire per promuovere lo sviluppo economico colombiano, gli aspetti da affrontare prioritariamente, pianificandone tempi e modalità, nonché le misure fiscali ed economiche da adottare per permettere lo svolgimento del programma di sviluppo e le fonti di credito necessarie a finanziare il programma. Un dettaglio interessante contenuto nella lettera riguarda l'assunzione degli advisors impegnati nella missione. Se i membri dello staff della Banca che accompagnavano Currie sarebbero stati pagati dall'organizzazione, gli advisors esterni, tra cui Currie, sarebbero stati assunti direttamente dal governo colombiano, finanziando la metà dell'onorario previsto.

La General Survey Mission, rapidamente ribattezzata “Currie mission” si svolse tra il 10 luglio e il 5 novembre 1949. Currie si era occupato, nel mese di giugno, di completare la squadra che contava in tutto 16 advisors. Tra questi, solo tre facevano parte dello staff permanente della Banca Mondiale: Jacques Torfs, David Gordon Grayson, che si sarebbe occupato degli aspetti amministrativi e burocratici. Altri economisti, specialisti in alcuni settori dell'economia ai quali la missione avrebbe dedicato particolare

attenzione, vennero assunti direttamente da Currie negli Stati Uniti, mentre 3 furono invece indicati dal personale colombiano che aveva seguito le trattative.

In quanto incaricato della gestione della missione, Currie si occupò di definire le priorità e i settori che dovevano essere analizzate, nonché di contattare i funzionari colombiani a più livelli interessati dalle attività della Banca. Questo gli permise di decidere in piena autonomia dal management della Banca l'organizzazione e la logistica della missione. Durante le fasi della missione non mancò di sottolineare l'importanza di questo elemento. Nell'agosto del 1949, nel momento in cui Robert Garner gli propose di mandare in Colombia Harold Larsen, del Loan Department, per supervisionare le operazioni, affermò:

“Generalmente preferisco essere il solo responsabile dell'organizzazione del lavoro e della forma, dei contenuti e delle raccomandazioni delle relazioni [...]. Questa formula sembra essere accettata e funzionare bene [...] Puoi quindi cominciare a capire il problema Larsen [...]. Temo che potrebbe causare confusione se lui si sedesse e partecipasse alle riunioni della missione”<sup>283</sup>

Nelle prossime pagine, analizzando nel dettaglio le strategie messe in atto da Currie nel rapportarsi con il management della Banca e con gli attori locali, l'importanza di questo elemento sarà ancora più esplicita, ma il peso di questa dichiarazione appare già evidente in un contesto in cui si andavano definendo gradualmente pratiche e assetti organizzativi. In effetti, l'insieme dei resoconti di Currie a Garner, che rappresentano la maggior parte delle fonti utilizzate per lo studio di questa fase, mostrano come sotto la sua guida venissero elaborate le strategie di raccolta e elaborazione dei dati e, allo stesso tempo, si affermassero le relazioni con gli attori locali. A questo riguardo appaiono particolarmente interessanti i resoconti dei viaggi compiuti nelle varie città colombiane, per ottenere una visione il più possibile completa delle varie attività economiche dislocate in tutto il Paese:

“Faison and White hanno passato circa una settimana a lavorare sul [fiume] Maddalena e stimando di dover passare un'altra settimana tra Cartagena, Barranquilla e Santa Marta, che credo sia uno spreco di tempo, quindi ho scritto loro suggerendo che piuttosto passino più tempo ad occuparsi delle strade di Medellin e Cali [...] Smith

---

<sup>283</sup> “In general I am taking the position that I alone am responsible for the organization of the work and the form, content and recommendations in the report [...]. This formula appears to be generally acceptable and working well. [...] You may begin to see the problem Larsen. [...] I fear it would cause some confusion if he sat in and participated in the mission's discussions. Lettera di Currie a Garner, August 22, 1949, Lauchlin Bernard Currie Papers, 1931-1994 and undated (bulk 1950-1990). Durham: Rare Book, Manuscript, and Special Collections Library, Duke University (LCBP forward), box 33.



andrà nel Cauca questa settimana e Flesher partirà all'inizio della settimana per Medellin e passerà il fine settimana a lavorare sulla proposta dell'acciaiera"<sup>284</sup>

La missione si conclude il 28 ottobre 1949 e nella cerimonia finale organizzata per celebrare la fine della missione Currie ne riassunse gli obiettivi e le sfide principali:

“Un tempo considerabile della missione è stato occupato dal mettere insieme e organizzare [...] i dati. Per esempio abbiamo per la prima volta costruito una serie di dati sulle entrate nazionali e sulla formazione di capitale [...] Abbiamo elaborato dati basici sul settore abitativo, sulla salute, sui servizi igienici, nonché sui servizi messi a disposizione dagli enti comunali e le necessità di questi settori per il futuro. Abbiamo assemblato materiale statistico nel settore delle autostrade e dei trasporti aerei e reso disponibili i flussi di traffico [...]. Abbiamo riorganizzato i dati sulla fiscalità”.<sup>285</sup>

Il risultato del lavoro della missione venne pubblicato nel rapporto *The Basis for a Development Plan for Colombia*, che riportava i risultati delle analisi condotte e chiudeva con una serie di raccomandazioni per procedere a un programma di sviluppo che affrontasse in modo organico l'insieme dei problemi rilevati durante la missione. Com'era di prassi in quel periodo, lo sviluppo economico veniva fortemente legato all'aumento della capacità produttiva nel Paese e, l'enfasi posta sulla necessità di innalzare le condizioni di vita della popolazione colombiana, era seguita dall'affermazione che la variabile principale da affrontare per arrivare a questo risultato era l'aumento del prodotto nazionale in relazione all'aumento della popolazione.

Tra i settori più importanti a cui rivolgersi per pervenire ad un aumento della produttività nazionale vi era l'agricoltura: si denunciava in particolare l'uso non produttivo della terra, che si intendeva disincentivare attraverso forme di tassazione. Per quanto riguarda il settore industriale, ci si rivolgeva in particolare all'industria pesante analizzando diverse possibilità di costruzione di fabbriche per la lavorazione dei metalli e

---

<sup>284</sup> “Faison and White [...] spent nearly a week getting down the Magdalena [river] and budgeted another week for Cartagena, Barranquilla and Santa Marta, which I think is rather extravagant time, so I had written them suggesting that they cut shorter and spend more time on the roads of Medellin and Cali. [...] Smith goes to the Cauca Valley this week and Flesher leaves early in the week for Medellin. Flesher is spending this weekend out at the proposed steel plant”. Currie si riferisce alla fabbrica di acciaio di Paz de Rio, di cui ci occuperemo nel prossimo capitolo. Lettera di Currie a Garner, July 24, 1949, (LCBP), box 33.

<sup>285</sup> “A considerable part of the time of the Mission has been spent in compiling and arranging [...] data. We have, for example constructed for the first time series of national income and of capital formation [...]. We have developed basic data on housing, health and sanitation, and on the adequacy of existing municipal services and the requirements for the future. We have assembled basic statistical material in the fields of highway and air transport not hitherto available and have made estimates of traffic flows [...] We have rearranged and reclassified data in the fiscal field”. Banca mondiale. Address by Dr. Lauchlin Currie, 28 October 1949. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286.

di prodotti chimici, su cui ci concentreremo più nel dettaglio nel prossimo capitolo. Un altro nodo riguardava la produzione di energia, che, come abbiamo visto, era già al centro delle negoziazioni tra i rappresentanti del governo colombiano e la Banca Mondiale prima dell'avvio della missione. A questo proposito il report sosteneva che fosse necessario duplicare la produzione di energia elettrica attraverso la costruzione di nuove centrali.

Torneremo più avanti su alcuni punti specifici del programma per osservare come le raccomandazioni furono recepite e messe in pratica. In questo momento ci limitiamo a ribadire il carattere emergente della procedura: dai primi contatti avviati con il management della Banca Mondiale nel 1948, si innescò un processo path dependent dove il lock in è rappresentato dalla particolare forma che assunse la General Survey Mission, di cui abbiamo descritto i tratti. In questo modo, l'orizzonte di possibilità che gli attori avevano esplorato durante le prime negoziazioni prese una direzione precisa, sancita dal report e dalla sua messa in atto: in effetti, per la prima volta da una missione esplorativa della Banca nascevano una pianificazione economica sul lungo periodo che sarebbe stata messa in pratica attraverso l'interazione tra advisors internazionali e advisors locali. Questa pianificazione assunse le forme di due agenzie incaricate di studiare il report e stabilire le linee di politica economica che avrebbero permesso di aumentare la produttività del Paese. Infatti, fu lo stesso Lauchlin Currie che convinse il Presidente colombiano Ospina Perez a istituire un Comitato di sviluppo economico, che lavorasse unicamente sul report e sulle sue raccomandazioni e un Consiglio Nazionale di Pianificazione, che affiancasse il governo colombiano nell'elaborazione della politica economica. Il nesso tra credito internazionale e politica colombiana che abbiamo visto presentarsi sotto diverse forme nei capitoli precedenti giunse con il report di Currie alla sua manifestazione più compiuta e dalle conseguenze più durature.

### 5.3: Reti sociali e esperti internazionali: un'analisi relazionale della General Survey Mission

Lo svolgimento della missione è stato compiutamente sintetizzato da Sandilands e da Alacevich, che, attraverso alcuni estratti delle lettere scambiate tra Currie e Garner, fotografano efficacemente la logistica della missione e la direzione dei lavori da parte di Currie. Attraverso questo materiale, che comprende essenzialmente i resoconti delle analisi svolte dagli advisors e degli scambi con i funzionari colombiani, Alacevich ha potuto compilare un resoconto dettagliato delle fasi della missione, dal suo avvio fino alla stesura del rapporto del 1950, il già citato *The Basis for a development Plan for Colombia*.

Il nostro studio si basa su queste stesse fonti, da un lato ampliandole, ove possibile (essenzialmente grazie all'utilizzo dei FRUS), ma soprattutto applicandovi alcuni strumenti d'analisi che osservino il fenomeno da una prospettiva relazionale. Si è trattato infatti di cercare di utilizzare queste lettere non solo come resoconto delle fasi della missione, ma come traccia delle interazioni tra gli advisors internazionali e gli attori locali. Più concretamente, la nostra analisi utilizza le lettere come materiale relazionale, partendo dal quali è possibile ricostruire le interazioni che si produssero attraverso la missione. Quest'uso della corrispondenza permette non solo di ricostruire i contenuti delle negoziazioni che precedettero l'approvazione dei prestiti o le diverse proposte al vaglio durante la missione, ma anche di osservare come la struttura delle interazioni tra gli individui abbia influito sulle negoziazioni e sul prevalere di determinate posizioni. L'analisi delle reti sociali, quindi, lungi da essere usata in sostituzione di una narrativa che ricostruisca i contenuti delle negoziazioni, permette, negli scopi di questo studio, di mettere in luce nuovi elementi di analisi per permetterne una migliore e più completa comprensione. In particolare, questa visione si applicherà all'analisi delle scelte operate dagli advisors internazionali e dagli attori locali nella formulazione di un programma di prestiti finanziato dalla Banca Mondiale successivamente alla General Survey Mission.

Come abbiamo detto, fonte principale per ricostruire questo tessuto di relazioni sono le lettere scambiate dagli advisors della Banca Mondiale durante la General Survey mission e nel periodo successivo di implementazione del programma di sviluppo elaborato nelle sue linee fondamentali da Lauchlin Currie e dagli altri advisors che presero parte alla missione. Evidentemente, le lettere non riproducono la totalità degli scambi tra gli attori in gioco, ma si tratta a nostro avviso di una fonte estremamente interessante proprio per la peculiarità della missione e del contesto in cui si è svolta. In effetti, è raro

poter disporre, come in questo caso, di un vasto corpo di lettere scambiate tra gli advisors al momento della missione. Un rapido spoglio delle carte contenute negli archivi della Banca Mondiale relativamente ai progetti avviati in Colombia dagli anni Cinquanta agli anni Sessanta rileva un dettaglio interessante: a partire dagli anni Sessanta, notiamo infatti che gli scambi si riducono, sostituiti da reports contenenti le analisi svolte. Negli anni Cinquanta, invece, il grande numero di lettere conservate testimoniano come, attraverso questi scambi, gli advisors abbiano progressivamente creato e affermato un *modus operandi*, un insieme di pratiche da seguire, dalla preparazione allo svolgimento delle varie fasi della missione, che, lungi dall'essere già stabilite, vennero decise nel corso della missione stessa.

L'abbiamo già evocato, fino alla metà degli anni Cinquanta le politiche e procedure della Banca non erano ancora standardizzate, il suo assetto organizzativo era fluido e le linee da seguire non determinate. Questi scambi frequenti, quindi, illuminano un processo di emergenza e evoluzione istituzionale che tocca tanto la Banca Mondiale, quanto la politica e l'economia colombiana, considerando il peso che il credito internazionale ebbe nell'economia nel Paese in quel periodo<sup>286</sup>. Si trattava di stabilire un *setting*, continuamente riadattato nel corso della missione e dei suoi sviluppi.

Partendo da questa assunzione, ho analizzato circa 1200 lettere conservate su più fondi. Se l'archivio della Banca Mondiale è stato essenziale per ricostruire questi scambi, altro materiale importante è stato tratto dai fondi personali di due advisors: Lauchlin Currie e Albert Hirschman, che, come vedremo iniziò a lavorare in Colombia durante nelle fasi immediatamente successive alla missione. In un primo momento considereremo essenzialmente le lettere scambiate dall'inizio della missione al 1951, momento in cui si elaborano le raccomandazioni emerse dalla stessa. Si tratta di un corpus di circa di 300 lettere, particolarmente illuminante circa la messa in atto delle procedure della Banca il ruolo che Currie, gli advisors internazionali e gli esperti locali ebbero durante la missione.

Ovviamente, l'universo delle relazioni tra questa molteplicità di attori non si limita agli scambi scritti. Vi è tutto un insieme di scambi orali (riunioni, incontri informali etc.)

---

<sup>286</sup> Il concetto di emergenza istituzionale è ripreso dall'economia istituzionale ed in particolare dai lavori di Geoffrey Hodgson. Geoffrey Martin Hodgson, *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure, and Darwinism in American Institutionalism* (New York: Routledge, 2004). Per istituzione intendiamo l'insieme delle pratiche, norme e abitudini che guidano il comportamento umano. In quest'analisi si considera che la General Survey Mission, date le caratteristiche che la configurarono, fu alla base dell'emergenza di un insieme di pratiche e procedure che guidarono gli advisors internazionali nella loro azione in Colombia. Come precisato nel testo, inoltre, l'influenza della General Survey Mission nell'evoluzione delle politiche della Banca Mondiale supera il caso colombiano.

che è stato possibile recuperare solo in parte grazie ad alcuni *memoranda* allegati alle lettere. Per cercare di ottenere un panorama il più possibile completo di questi scambi, del ruolo di ogni attore e della tipologia di relazioni di cui faceva parte abbiamo ricostruito le interazioni tra gli individui considerando non solo mittente e destinatario, ma anche l'insieme delle persone citate. Ogni lettera è stata quindi analizzata come un insieme di relazioni tra individui, permettendo di notare come i contatti che si cominciarono ad affermare prima della missione e di cui ho dato conto nelle pagine precedenti, si siano cristallizzati in una rete la cui struttura e morfologia cambiò nel corso del tempo, fornendo spunti interessanti per comprendere i meccanismi che determinarono l'evoluzione dell'azione della Banca nel Paese.

Per questa analisi relazionale della corrispondenza della missione abbiamo costruito una banca dati, che, a partire dalle lettere, registrasse lo scambio avvenuto per quanto riguarda gli individui interessati (fossero mittenti, destinatari o persone citate), l'oggetto dello scambio e la tipologia di relazione tra gli individui alla base dello scambio. In altre parole, abbiamo stabilito che esiste una relazione tra due o più individui se essi apparivano nella stessa lettera. È dunque importante sottolineare che è la presenza di una lettera che determina la presenza di una relazione. In questo primo livello di analisi abbiamo lasciato da parte la presenza di altri tipi di legami che possono riunire gli attori (legami familiari, appartenenza politica, legami professionali etc.). Questo ci conduce a una visione evidentemente limitata e parziale delle relazioni tra questi attori, ma omogenea e coerente. La tabella 13, riportata qui sotto riproduce una porzione di questo universo di relazioni messo in luce dalle lettere. Come si nota facilmente, ad ogni lettera (indicata dal codice numerico nella prima colonna a sinistra), possono corrispondere relazioni tra più individui, come mostrato dalle prime due colonne della tabella: l'individuo identificato dal codice numerico 122 appare, nella stessa lettera, insieme agli individui identificati dai codici 3 e 4 e così via.

<b>IDLettera</b>	<b>IDPerson1</b>	<b>IDPerson2</b>	<b>Date</b>
------------------	------------------	------------------	-------------

210	122	4	28-apr-47
210	122	3	28-apr-47
58	2	127	15-mag-47
161	162	164	19-mag-47
160	163	164	02-giu-47
160	163	162	02-giu-47
209	86	4	25-feb-48
208	8	7	28-apr-48
207	7	8	30-apr-48
207	7	97	30-apr-48

**Tabella 13. Estratto delle relazioni tra gli attori che presero parte alla Genera Survey Mission<sup>287</sup>.**

Attraverso quest'uso della corrispondenza cercheremo di proporre nuovi livelli di analisi, per offrire una diversa lettura delle dinamiche che si sono sviluppate durante la missione. Partendo da questo obiettivo, sfrutteremo questo materiale relazionale in diversi modi, accompagnando statistiche descrittive alla visualizzazione delle relazioni nel corso del tempo. In particolare studieremo la progressiva inserzione degli attori nell'universo di scambi che ha accompagnato l'azione della Banca nel Paese, concentrandoci sull'evoluzione della loro presenza nel corso del tempo e rilevando *turning points* che non sono necessariamente segnalati dal contenuto delle lettere. Inoltre, visualizzando questa rete di attori, potremo cogliere il ruolo di ogni individuo nel processo. Ci rivolgeremo in questo caso al “capitale relazionale” creato dalla missione, vale a dire all'uso che gli attori fecero delle relazioni costruite durante la missione nei processi di mediazione e nelle strategie messe in atto. Come vedremo, questo tipo di analisi permetterà di confermare, da un'altra prospettiva, l'importanza degli attori locali nello svolgimento della missione e l'evoluzione del loro ruolo nelle diverse fasi permettendo di studiare i programmi di sviluppo economico da una prospettiva realmente transnazionale, che ne colga le interconnessioni tra la dimensione locale e globale.

La nostra analisi relazionale si compone essenzialmente di due parti:

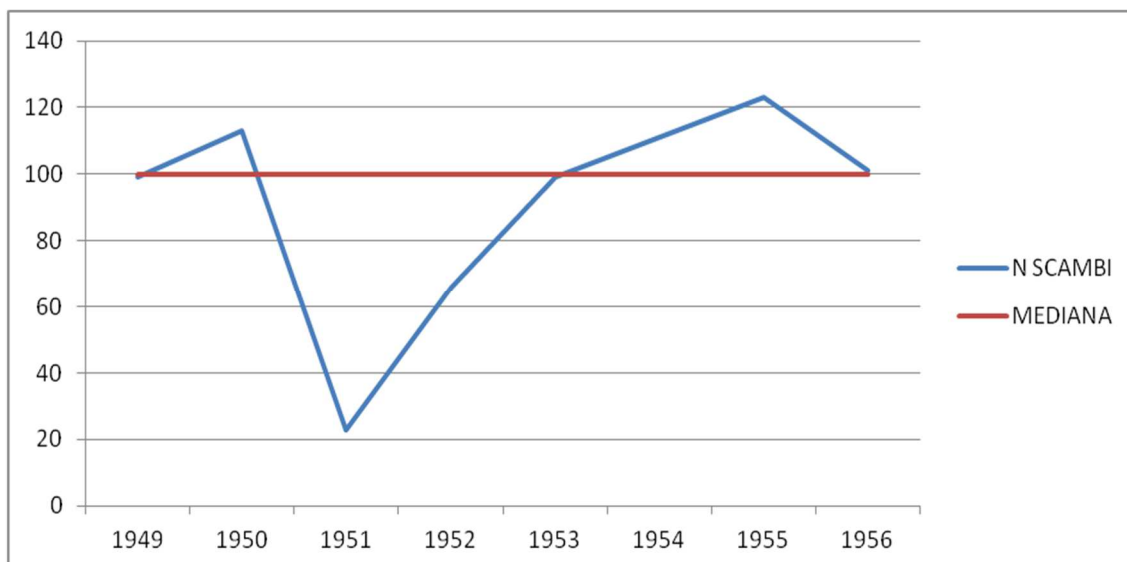
- 1) Lo studio dell'insieme degli scambi e delle relazioni che abbiamo potuto ricostruire attraverso le fonti in nostro possesso relative ai primi anni di

<sup>287</sup> Fonte: Elaborazione dell'autrice a partire dalla corrispondenza della Banca mondiale in Colombia. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286.

intervento della Banca Mondiale nel Paese e che quindi si rivolge al periodo tra i primi contatti attivati nel 1948, fino al 1956, in modo da delineare la configurazione relazionale che ha accompagnato la presenza degli advisors nel Paese;

- 2) Uno studio più dettagliato della progressiva inserzione degli attori locali nelle negoziazioni con la Banca Mondiale negli stessi anni. Questa seconda parte, sviluppandosi in parallelo alla ricostruzione delle diverse tappe di intervento della Banca, sarà affrontata nel capitolo successivo, mentre la parte finale di questo capitolo sarà dedicata a una panoramica di insieme del tessuto di relazioni create e alla loro evoluzione nel tempo.

Trattandosi di una rete di relazioni che abbiamo ricostruito attraverso le lettere scambiate, la nostra analisi non può prescindere dal mettere in relazione l'evoluzione degli scambi epistolari e l'evoluzione delle relazioni, dato che evidentemente i primi influenzano la presenza delle seconde. La stessa descrizione di questi scambi ci offre qualche spunto di analisi che analizzeremo nel corso del capitolo. Innanzitutto, per quanto riguarda la frequenza degli scambi, questa risulta essere piuttosto omogenea nel periodo tra il 1949 e il 1956, a parte nel periodo 1951-1952, in cui, come si evince dalla figura 1, le lettere scambiate si riducono sensibilmente.



**Grafico 11. Numero di lettere scambiate durante l'azione della Banca Mondiale in Colombia (1949-1956).**<sup>288</sup>

L'andamento della curva permette di visualizzare, dalla prospettiva dell'evoluzione degli scambi, le diverse tappe dell'azione della Banca. Dopo i primi contatti avvenuti nel 1948, che abbiamo descritto nelle pagine precedenti, con l'inizio della General Survey Mission gli scambi si intensificarono (99 lettere) e continuarono ad aumentare fino al 1950 (113 lettere). L'anno 1951 vede una forte diminuzione delle lettere scambiate, che cominciano ad aumentare nell'anno successivo, per poi intensificarsi nuovamente nel periodo tra il 1953 e il 1956.

Quest'evoluzione si spiega osservando ciò che avvenne all'indomani della General Survey Mission. Come abbiamo accennato, la missione era volta essenzialmente a raccogliere ed analizzare dati riguardanti l'insieme delle condizioni del Paese, in vista della preparazione di un programma di sviluppo le cui linee vennero proposte nel rapporto preparato da Currie, nel 1950. Durante la missione, dunque, gli scambi riguardavano da un lato le decisioni da prendere sulla raccolta e analisi dei dati, ma anche le richieste degli attori locali, che cercavano di orientare l'attenzione degli advisors verso determinati settori e problematiche. La missione, come abbiamo ricordato, costituiva una novità nell'atteggiamento della Banca Mondiale verso i Paesi che ne richiedevano l'assistenza tecnica ed economica e venne particolarmente sponsorizzata nel periodo immediatamente successivo. Proponendo per la prima volta un'analisi complessiva del problema del

<sup>288</sup> Fonte: Elaborazione dell'autrice a partire dalla corrispondenza della Banca mondiale in Colombia. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*



sottosviluppo e ad offrire una serie di raccomandazioni che si riferissero all'insieme delle condizioni economiche del Paese, il report venne diffuso tra le altre agenzie internazionali, sia pubbliche che private, stabilendo un importante primato nella letteratura dedicata allo sviluppo economico.

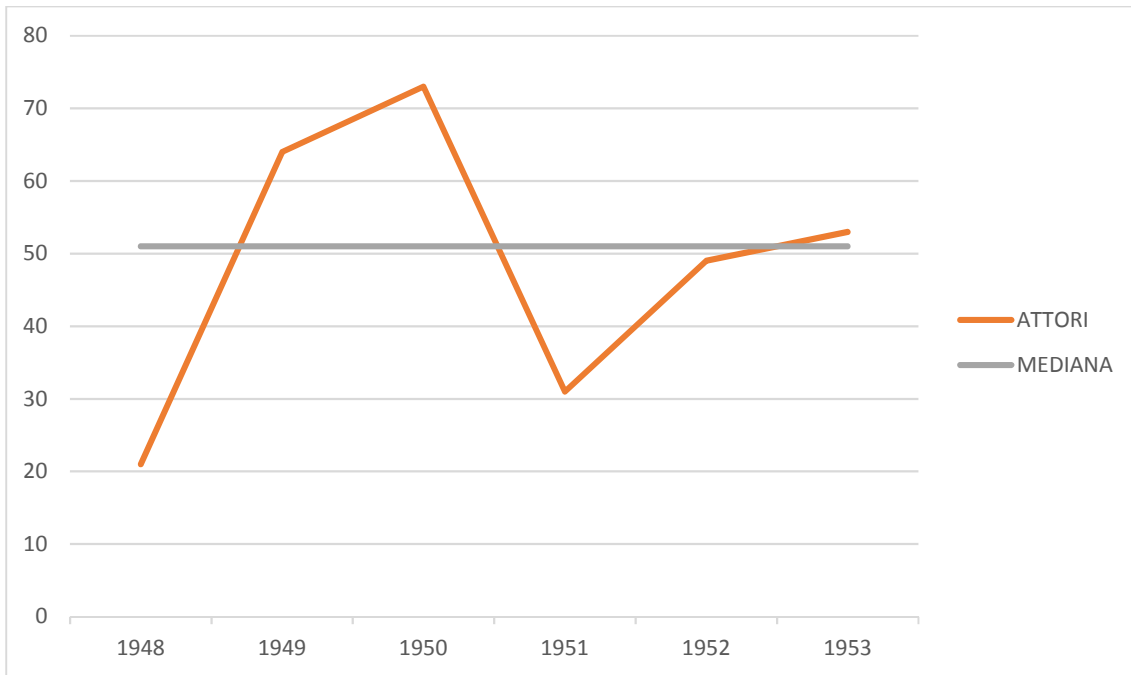
Ma ancora più interessanti sono le conseguenze che ebbe il report di Currie nelle relazioni tra la Banca Mondiale e la Colombia. Currie in effetti propose che la Banca Mondiale affiancasse il governo colombiano nelle prime fasi di messa in pratica delle raccomandazioni contenute nel rapporto. Per farlo, secondo Currie, occorreva che fossero create delle agenzie governative che analizzassero il rapporto e stabilissero le misure di politica economica necessarie alla messa in atto delle raccomandazioni in esso contenute. Si trattava di un lavoro articolato, che necessitava di coordinare tra loro le politiche dei vari ministeri interessati, nonché le modifiche legislative che dovevano essere varate dal Parlamento. Currie propose la creazione di un Comité de Desarrollo Económico, formato da un gruppo ristretto gruppo di persone dirette dallo stesso Currie, con l'assistenza di Jacques Torfs, un altro advisor che aveva preso parte alla missione. Il Comité aveva come scopo principale la discussione delle raccomandazioni del rapporto e la sua traduzione in misure economiche.

Discuteremo l'azione di questo organo, che iniziò ad operare nel 1950, nel prossimo capitolo, per il momento sottolineiamo unicamente il fatto che, con il Consejo Económico, continuava la discussione e l'elaborazione delle pratiche di intervento della Banca nel Paese. Per la prima volta in effetti, una missione della Banca Mondiale dava il via alla creazione di un organismo di pianificazione economica governativo, ma diretto dagli advisors della Banca. La Banca dunque, non solo non concludeva il suo intervento nel Paese con la General Survey Mission, ma diventava una presenza permanente e contribuiva all'elaborazione della politica economica espressa dal governo. L'aumento delle lettere in questo periodo si deve all'intensificazione delle discussioni che portarono alla decisione di intraprendere questo modello di intervento, mentre la brusca riduzione degli scambi tra il 1951 e il 1952, periodo di attività del Consejo, potrebbe essere spiegato dal fatto che, una volta che Currie si installò nella direzione del Consejo, gli scambi con gli altri membri avvenivano con modalità diverse (riunioni, meeting), mentre gli scambi con il management della Banca si limitavano ad un regolare resoconto delle attività del Consejo. Come vedremo, alcuni conflitti sorti in seno al Consejo e tra Currie e il management della Banca, dovuti anche all'arrivo di nuovi advisors, primo fra tutti Albert Hirschman, portarono ad una ridefinizione delle operazioni della Banca nel Paese.

Arriviamo al periodo tra il 1953 e il 1954 e, anche in seguito a profondi cambiamenti nell'assetto politico colombiano, gli scambi aumentano nuovamente.

Questa descrizione rende conto, a nostro avviso, della specificità del corpus epistolare nell'analisi dell'azione degli advisors della Banca nel Paese e della loro interazione con lo staff locale. Uno studio della presenza e centralità di certi attori in questi scambi, dunque, si rivela estremamente proficuo per comprendere come vennero elaborati e messi in atto i piani di sviluppo economico finanziati dalla Banca in Colombia. Inoltre, proprio per il carattere emergente di questa organizzazione e delle pratiche che ne accompagnarono l'azione, questo materiale permette di comprendere come si affermarono le procedure di valutazione delle richieste di prestito e l'organizzazione dell'assistenza tecnica nei Paesi in via di Sviluppo. Si tratta di elementi che devono necessariamente accompagnare lo studio delle politiche di sviluppo delle agenzie internazionali, in quanto forniscono elementi fondamentali per comprenderne l'impatto che ebbero nei diversi contesti in cui vennero adottate.

Possiamo ora procedere più nel dettaglio nell'utilizzo di questo materiale da una prospettiva relazionale, fornendo alcune statistiche relative agli attori che compaiono nelle lettere in questione. Se mettiamo in relazione il numero di lettere scambiate e il numero di attori presenti nelle lettere, osserviamo la stessa tendenza. Il numero di attori diminuisce sensibilmente tra il 1951 e il 1952, per poi aumentare dopo il 1953.



**Grafico 12. Numero di attori coinvolti nell'azione della Banca Mondiale in Colombia (1949-1953).**<sup>289</sup>

Se questo conferma quanto descritto rispetto all'evoluzione delle lettere, si distaccano alcuni elementi importanti per una prima descrizione della struttura relazionale che si è andata formando durante l'azione della Banca Mondiale nel Paese. Innanzitutto il numero degli attori presenti negli scambi durante la General Survey Mission (1949-1950). Il personale della Banca, impegnato nella missione in Colombia non superava le 15 unità. Anche aggiungendo gli attori locali che hanno dato avvio alla missione (i già ricordato Araujo, Gutierrez Gomez e Toro) e i Ministri necessariamente implicati nelle fasi della missione, siamo ben lontani dai 63 e 72 attori presenti rispettivamente nel 1949 e nel 1950. Questo dimostra che durante la missione venne coinvolto un grande numero di attori colombiani a tutti i livelli, dal locale al nazionale. Ovviamente, il fatto che questi attori compaiano nelle lettere non costituisce, di per sé, una prova della loro centralità, ma dimostra tuttavia che le negoziazioni non avvennero su una scala ristretta, comprendente solo i rappresentanti del governo colombiano collocati ai livelli più alti. Inoltre, come evidenziano gli estratti delle lettere che abbiamo citato nel paragrafo precedente, l'articolazione tra politica economica nazionale e la varietà dei contesti

<sup>289</sup> Fonte: Elaborazione dell'autrice a partire dalla corrispondenza della Banca mondiale in Colombia. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.

regionali era un aspetto essenziale nel programma economico proposto dalla Banca Mondiale. Questo dava agli attori locali un'ulteriore potere di orientamento delle decisioni nazionali. Vedremo infatti nel capitolo successivo come questi attori vennero inseriti nei processi di mediazione tra gli advisors internazionali, influenzando in certi casi nell'evoluzione nella parabola di alcuni advisors nel Paese. Più nello specifico, noteremo che Lauchlin Currie, attraverso la missione, stabilì una serie di contatti con attori locali che seppe riattivare in seguito, trasformandosi da advisor della Banca a consulente per il governo colombiano.

La prospettiva relazionale quindi, permette non solo di studiare la specificità del contesto locale nell'azione di un'agenzia internazionale, ma anche di riconoscere la molteplicità di ambiti attraverso i quali un attore esercita la sua influenza nell'affermazione di una determinata strategia. Questo elemento sarà reso ancora più chiaro attraverso la descrizione delle reti ego centrate dei due advisors impegnati in Colombia, che gestirono le relazioni con il management della Banca Mondiale: Lauchlin Currie, come abbiamo visto a capo della missione e del Comité de Desarrollo Económico che venne creato conseguentemente e Albert Hirschman, che arrivò in Colombia nel 1952 e venne rapidamente messo a capo del Consejo Nacional de Planificación, un'altra agenzia creata dai prodromi della missione come unità di coordinazione dei vari ministeri. Nel capitolo successivo tratteremo nel dettaglio la storia di queste due agenzie sottolineando come il diverso tessuto di relazioni che Currie e Hirschman attivarono durante le attività delle due agenzie ne influenzarono i diversi esiti e, più in generale, l'azione della Banca nel Paese.

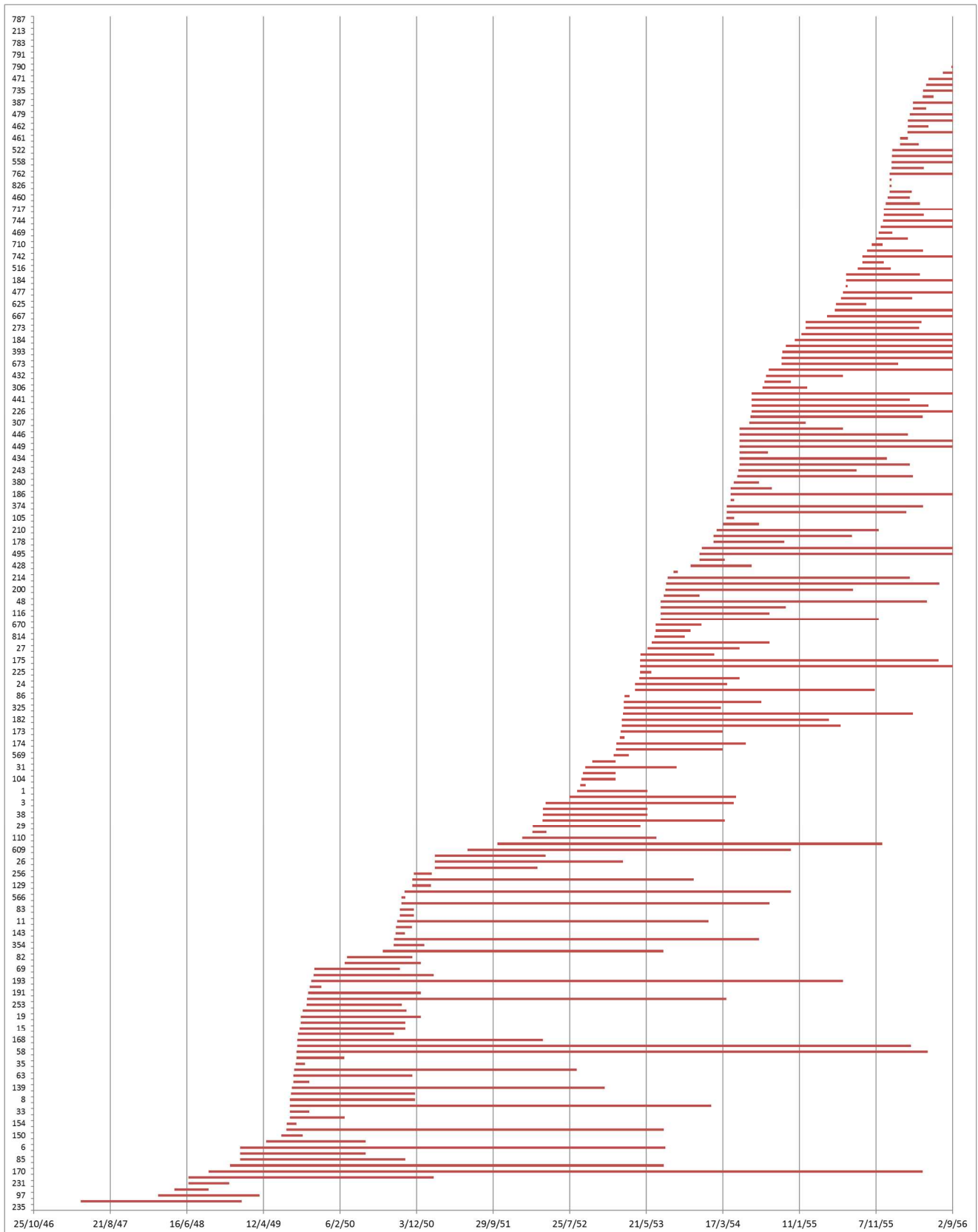
Continuando con l'analisi del tessuto relazionale della missione, ci rivolgeremo ora ad una panoramica delle relazioni che sono state attivate sempre prendendo come riferimento le prime missioni della Banca Mondiale (1949-1956). Per questo primo livello di analisi, abbiamo deciso di adottare una metodologia diversa dalla più comune visualizzazione grafica dei legami sociali. Trattandosi, come vedremo, di un universo relazionale molto denso e che si protrae su un periodo di tempo abbastanza ampio, una visualizzazione di tutte le relazioni (rete totale) non ci è sembrata utile a comprendere la struttura della rete e i meccanismi alla base della creazione di questi legami. Inizialmente dunque, abbiamo preferito dedicarci ad un'analisi statistica della rete cui abbiamo affiancato l'utilizzo di metodi di visualizzazione grafica che permettessero di comprendere come i legami si sviluppano nel tempo.

Analizziamo innanzitutto la curva di tendenza delle relazioni che si sono create nel tempo. Come detto precedentemente, stabiliamo che vi è una relazione tra due attori se questi appaiono nella stessa lettera, in qualsiasi ruolo: mittente, destinatario, persona citata. La molteplicità delle “posizioni” che gli individui hanno nello scambio sarà oggetto di un’analisi più dettagliata, quello su cui ci concentriamo in questo momento è la semplice presenza o assenza dell’attore nello scambio nonché la frequenza con la quale appare. Se raccogliamo queste informazioni su tutto il materiale studiato, interrogando la nostra banca dati possiamo determinare l’universo di relazioni che si sono prodotte, collocarle nel tempo e identificare la frequenza di scambi tra ogni coppia di persone. La tabella 13 riporta una campione dei dati estratti seguendo questa modalità: possiamo osservare nelle prime due colonne da sinistra l’identificativo dei 2 attori, seguite dalla data a cui risale la lettera, dal identificativo della relazione e dal numero degli scambi totali avvenuti tra le due persone. Lavorando sulle date a cui risalgono le lettere che i due attori si sono scambiati, possiamo collocare la loro relazione nel tempo, stabilendo che, nel caso mostrato nella tabella, la relazione tra la persona ID 1 e la persona ID 2 comincia il 23/8/1952 e termina il 25/5/1953. In questo modo possiamo ottenere una prima descrizione dell’universo di relazioni che si sono sviluppate, stabilendone il numero, la frequenza e la loro collocazione temporale. Ovviamente quest’ultimo aspetto è fortemente condizionato dalla fonte, ma, come abbiamo visto, la peculiarità degli scambi epistolari nella dinamica affrontata rende questo esercizio esplicativo delle interazioni tra gli attori in gioco.<sup>290</sup>

Attraverso questa metodologia possiamo ipotizzare un metodo di visualizzazione delle relazioni che, invece che concentrarsi sugli attori (come nei grafi in cui i nodi, che nel nostro caso indicherebbero gli attori, sono uniti tra loro da linee, che rappresentano le relazioni), si concentri piuttosto sulle relazioni, visualizzandole nel tempo e permettendo allo stesso tempo di misurare la frequenza degli scambi. Il grafico sottostante traccia in questo modo ogni relazione – il cui identificativo è riportato sull’asse Y – nel tempo (la linea temporale tracciata sull’asse X).

---

<sup>290</sup> Un estratto delle relazioni viene riportato in annesso.



**Grafico 13. Relazioni durante le prime missioni della Banca Mondiale in Colombia (1949-1956)<sup>291</sup>**

Prima di descrivere questo grafico nel dettaglio occorre precisarne alcuni aspetti che offrono già importanti spunti di analisi. Affinché una relazione possa svilupparsi nel

tempo, occorre che i due attori compaiano insieme in almeno due lettere. Questo primo filtro altera di molto il numero totale delle relazioni che compaiono nelle lettere. In effetti, come può essere osservato dalle tabelle annesse, più della metà delle relazioni (509 su 847) è identificata da un solo scambio epistolare: ovvero, i due attori si trovano insieme solo in una lettera. Questo significa che molte relazioni non cristallizzano durante le diverse fasi della missione, rappresentando quasi delle relazioni incidentali, dagli effetti poco visibili nella struttura della rete. Bisogna precisare che a questo stadio osserviamo solo il dato quantitativo, l'ipotesi sarà poi confermata nel capitolo successivo, in cui metteremo in relazione l'esame delle relazioni con lo sviluppo degli eventi legati all'azione della Banca Mondiale nel Paese.

Fatta questa premessa, possiamo osservare il grafico, che comprende dunque solo le relazioni tra persone apparse insieme in almeno due lettere. Un elemento appare immediatamente visibile: nel corso dei 7 anni presi in esame poche relazioni rimangono stabili nel tempo: la rete si alimenta continuamente di nuove legami. Non si tratta di un elemento scontato: al contrario avremmo potuto aspettarci che gli stessi contatti che diedero il via alla missione avessero cristallizzato durante tutto il periodo. Il grafico ci mostra invece che gli scambi variano continuamente: ogni anno si creano relazioni nuove. Un'analisi più qualitativa sui contenuti delle lettere scambiate e sulla tipologia delle relazioni potrà farci comprendere come a queste nuove relazioni potessero corrispondere nuove alleanze tra advisors internazionali e locali o, in senso più generale, nuove problematiche emerse nell'applicazione dei programmi di sviluppo, nuove strategie messe in atto e nuove risorse relazionali che vennero mobilitate nel corso delle tensioni e dei conflitti che hanno attraversato tanto il panorama politico colombiano, quanto l'azione della Banca Mondiale nel Paese.

Un esempio particolarmente significativo di come il panorama politico colombiano abbia influenzato l'universo relazionale dell'azione della Banca Mondiale in Colombia è rappresentato dal periodo tra la fine del 1953 e il 1954, coincidente con il colpo di stato del generale Gustavo Rojas Pinilla. Il colpo di stato mutò profondamente gli equilibri politici del Paese e provocò numerosi cambiamenti ai vertici dei ministeri e delle agenzie governative. Questi cambiamenti politici sono facilmente visibile nel grafico presentato: pochissime relazioni attivate anteriormente all'ottobre del 1953 (mese in cui avvenne il colpo di stato) “sopravvissero” nei mesi a venire. Sulle 400 relazioni avviate prima del colpo di stato solo 20 (il 5%) si protraggono successivamente oltre la fine del 1953.

Per riassumere, lo studio del grafico permette di ipotizzare una configurazione relazionale di questo tipo:

- 1948: si crearono pochi legami, ma di questi alcuni cristallizzano durante la General Survey Mission
- 1949: vediamo un forte aumento di nuovi legami di durata media simile, ma che difficilmente si protraggono oltre il 1953
- 1950-1951: si crearono pochi nuovi legami
- 1952: vi fu una ripresa del numero delle nuove relazioni totali, ma tra queste solo 4 superano il 1953. In particolare, le relazioni che si attivarono durante il periodo di attività del Consejo Nacional de Planificacion non cristallizzarono, ovvero non durarono nel tempo.
- 1953: vi fu un'evidente incremento di nuove relazioni, piuttosto stabili nel tempo e con una frequenza di scambi piuttosto alta (almeno 3 scambi).

Queste ipotesi possono essere ulteriormente testate facendo un esercizio analogo, ma concentrandosi questa volta sugli attori. Vale a dire, possiamo visualizzare nel tempo la presenza di un attore, utilizzando le date delle lettere in cui appare. Utilizzando la stessa tecnica impiegata nell'analisi delle relazioni, possiamo notare che il numero di nuovi attori che si inseriscono ogni anno nella rete di relazioni è abbastanza costante, un elemento che rinforza la tesi del *turnover* che veniamo dal proporre. In questo caso notiamo però che la percentuale di attori "ponte" nel tempo è maggiore: 41 attori su 294 (il 14%) protraggono la loro presenza dal periodo della General Survey Mission (1949-1950) fino al 1954. Tra questi, tuttavia, 10 attori appaiono in non più di 5 lettere, su un periodo di almeno 5 anni. Possiamo quindi osservare 27 attori presenti stabilmente nella rete (si tratta di attori che appaiono in più di 10 lettere). Considerando che gli attori totali sono 293, l'idea di una rete frammentata, che si poggia su pochi legami è confermata.

Possiamo concludere questa prima parte della nostra analisi relazionale affermando che la rete sulla quale si sviluppano gli interventi della Banca Mondiale in Colombia vede un continuo avvicendamento di nuove relazioni. Sarà fondamentale soffermarci ad analizzare le relazioni che si cristallizzarono nel tempo, stabilendo una continuità tra le diverse missioni e le congiunture politiche che attraversarono il Paese nel periodo preso in esame.



## **CAPITOLO 6. Le conseguenze della “Currie Mission” in Colombia. Reti sociali, pianificazione e politiche economiche (1950-1958)**

### 6.1: La Banca Mondiale e gli organi di pianificazione economica all’indomani della missione (1950-1954)

Come accennato nel precedente capitolo, la General Survey Mission costituì un precedente nella storia della Banca Mondiale, così come nell’economia politica colombiana. L’influenza dei finanziamenti da parte di agenzie di credito internazionale nel Paese si può ricostruire sul lungo periodo, partendo per lo meno dai primi anni del 1900, ma la “Currie Mission” aggiunse degli elementi di novità assoluta. Innanzitutto, come abbiamo visto, cambiarono le modalità di assistenza tecnica proposte dall’agenzia in questione, la quale, invece di effettuare una valutazione puntuale dei progetti da finanziare, coordinò un’operazione di raccolta e analisi delle statistiche economiche del Paese, stabilendo le priorità su cui concentrarsi e una pianificazione sul lungo periodo delle misure da mettere in atto. Inoltre, e su questo punto si concentrerà questo capitolo, con la General Survey Mission si affermarono una serie di dispositivi istituzionali che orientarono la maniera in cui la politica economica colombiana sarà formulata e attuata. È la stessa idea di pianificazione economica che, nei primi anni successivi alla missione, venne messa indissolubilmente in relazione con il credito internazionale. I due dispositivi che stabilirono inequivocabilmente questo nesso furono la creazione del Comité de Desarrollo Economico e il Consejo Nacional de Planificacion, quest’ultimo tuttora esistente e attivo.

Durante la missione il Loan Department della Banca aveva continuato a valutare le richieste di prestito presentate nel 1948, in particolare per la costruzione di centrali idroelettriche. La formulazione del report di Currie, tuttavia, fece cambiare l’approccio della Banca al finanziamento di questi progetti. L’aspetto che venne maggiormente pubblicizzato fu proprio il suo carattere organico. Ne derivò da cui discendeva che il problema dello sviluppo economico colombiano dovesse essere affrontato partendo dalle priorità segnalate dal rapporto e affrontato attraverso un insieme di progetti connessi tra loro in quanto tutti parte, per l’appunto, di una visione organica e onnicomprensiva delle

cause del sottosviluppo e delle politiche da mettere in atto per promuovere una maggiore produttività. Per questa ragione, la possibilità di elargire prestiti allo sviluppo nel Paese venne legata alla disponibilità del governo colombiano di sottoscrivere le raccomandazioni del report: fu in particolare Lauchlin Currie a insistere affinché la Banca non si impegnasse in ulteriori prestiti oltre a quello di 5 milioni che era già stato approvato nel 1948 e che era finalizzato all'acquisto di materiale agricolo.

Il vero elemento di novità, tuttavia, consisteva nelle modalità attraverso le quali le raccomandazioni vennero messe in pratica dal governo colombiano. Anche in questo caso, fu Currie a proporre i dispositivi attraverso cui pianificare il programma di sviluppo stabilito dal report. Currie propose la creazione di un comitato bipartisan, guidato dagli stessi esperti della Banca, che assunse il nome di *Comité de Desarrollo Económico* e operò a partire dal 28 settembre 1950. La formula scelta fu quella della *British Royal Commission*<sup>292</sup>: un gruppo ristretto di personalità colombiane che godessero della fiducia del Presidente e avessero le competenze necessarie per discutere il report e tradurlo in misure di politica economica. Currie fu messo alla guida del *Comité* e fu assunto direttamente dal governo colombiano. Insieme a Currie, Jacques Torfs fu chiamato a collaborare in modo permanente con il *Comité*, mentre Carl Flesher e Frederic Gill vennero chiamati a svolgere specifici compiti di consulenza nei rispettivi ambiti di esperienza. Dal lato colombiano, Emilio Toro era il principale interlocutore di Currie, prolungando in questo modo il suo ruolo nei rapporti con la Banca.

L'azione del *Comité* iniziò sotto i migliori auspici, in quanto sembrava vi fosse una totale condivisione delle istanze espresse dal report. In particolare, venne rafforzato il ruolo della Banca Centrale e si accolsero le indicazioni che volevano centralizzare e rendere più efficienti gli investimenti nelle infrastrutture viarie. Se fino a quel momento investimenti molto frammentati (in parte anche di agenzie internazionali) avevano dato inizio alla costruzione di una miriade di arterie locali, il *Comité* decise di centralizzarli e orientarli verso la costruzione di arterie nazionali, che avevano un impatto diretto sui settori produttivi. Tra questi figuravano la ferrovia costruita lungo il fiume Magdalena e il canale che connetteva la stessa ferrovia con la città di Barranquilla, nonché il miglioramento della rete autostradale.

---

<sup>292</sup> La *British Royal Commission* è un organismo politico che si occupa di lanciare inchieste e interrogazioni su tematiche specifiche, nel Regno Unito come nel resto del Commonwealth.

Per quanto riguarda il settore industriale, il Comité si trovava d'accordo con le indicazioni del report, che riguardavano in particolare la fabbrica di Paz de Rio, nella regione di Boyaca. Gli studi compiuti durante la missione, così come ulteriori perizie compiute nei primi mesi di attività del Comité sembravano sconsigliarne la costruzione, in quanto non sembrava sufficientemente efficiente dal punto di vista di un rapporto costi/benefici. Come vedremo più nel dettaglio nel prossimo paragrafo, su Paz de Rio si scontrarono gli interessi di molti attori in gioco, dando vita ad alleanze trasversali tra advisors internazionali ed esperti locali. Nel conflitto, prevalsero gli interessi che premevano per la costruzione dell'acciaiera e la Banca decise di finanziarla attraverso una serie di prestiti a partire dal 1955. Anche le politiche agricole furono terreno di scontro. I rappresentanti colombiani del Comité, infatti, contestavano il fatto che le tassazioni previste per disincentivare un uso poco produttivo della terra non tenessero conto dell'assenza di un catasto aggiornato e fossero, per questa ragione, inique. Come vedremo, questo problema fu ripreso in seguito: inizialmente dalla missione della Banca Mondiale guidata da Albert Waterston, nel 1955, poi definitivamente con la riforma agraria che venne approvata nel 1960 in coincidenza del lancio di un programma di aiuti statunitensi in America Latina: l'Alleanza per il Progresso.

Nonostante il successo iniziale, dopo il primo anno di attività del Comité, le fonti mostrano l'affermarsi delle tensioni fra i suoi membri e in particolare tra Currie e gli altri advisors della Banca Mondiale. Currie premeva affinché si conservassero gli obiettivi di fondo della missione: un'implementazione di un "pacchetto" di raccomandazioni tra loro interdipendenti, che riguardavano tutti i settori dell'economia (Agricoltura, Industria, Trasporti, Istruzione, Salute etc.). Questa visione si opponeva ad una valutazione singola di determinati progetti o finanziamenti e, inevitabilmente, allungava i tempi di approvazione e messa in atto delle misure. Jacques Torfs espresse la sua opinione in merito in una lettera a Leonard Rist, del Loan Department della Banca Mondiale:

“Secondo Currie, la Commissione dovrebbe discutere e trattare tutti i programmi specifici [...] prima di presentare un piano generale di investimento. [...] Io non sono d'accordo con quest'idea [...] la Commissione non può permettersi di perdere altro tempo e prestigio”<sup>293</sup>.

---

<sup>293</sup> “In Dr. Currie's opinion, the Committee should discuss and pass on all specific programs [...] before being presented a general investment program [...]. I do not agree on this view [...] The Committee can no more afford to lose time and prestige”. Lettera do Torfs a Rist, 9 febbraio 1951. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286.

In effetti, come abbiamo anticipato, sempre in quel periodo il Comité aveva perso la battaglia riguardo alla costruzione dell'acciaiera di Paz de Rio e il commento di Torfs si riferiva al fatto che la mancanza di iniziativa del Comité, che non proponeva un programma definito di investimenti ma continuava a discutere sui programmi di sviluppo dei vari settori, avrebbe danneggiato l'influenza del Comité nei confronti dei Ministeri. Torfs manifestò il suo contrasto nei confronti della gestione del Comité non sostenendolo nella missione sulla riforma dell'amministrazione, che Currie aveva fortemente voluto. Questa specifica missione, del resto, non riscosse grande attenzione né da parte dei ministeri colombiani né da parte del management della Banca Mondiale, che preferiva che gli sforzi si concentrassero piuttosto su misure produttive. Durante una riunione dello Staff Committe, Garner espresse esplicitamente questa visione, prendendo sostanzialmente le distanze dall'enfasi che Currie aveva dimostrato nell'avvio della missione:

“Riguardo alle questioni che riguardano la Pubblica Amministrazione, puoi [riferito a Jacques Torfs] dargli solo la tua opinion personale, visto che la Banca non ha avuto l'opportunità di formulare una posizione sul tema. Puoi dire che la Banca pensa che le raccomandazioni economiche dovrebbero essere completate prima di passare alle questioni riguardo la pubblica amministrazione”<sup>294</sup>.

Ostacolato anche a livello locale, durante la missione Currie riuscì a far approvare solo la riorganizzazione del Ministero dell'Agricoltura. Quello che si nota già nei primi mesi del 1951, quindi, è una presa di distanza netta degli advisors e del management della Banca Mondiale nei confronti di Lauchlin Currie, esplicitato definitivamente da questa lettera di Robert Garner a Elmer (Tommy) Burland, un advisor della Banca inviato in Colombia in appoggio al Comité:

“Caro Tommy, credo che sarebbe di aiuto se ti spiegassi la nostra posizione su due questioni. Nella tua lettera n. 8, hai toccata la questione della scadenza del contratto di Currie con il Governo colombiano. Lo stesso Currie ha menzionato questo aspetto in una lettera anche mi ha inviato il 15 febbraio e credo che dovrei esprimere ai Colombiani il desiderio che il contratto si estenda. Preferirei non farlo”<sup>295</sup>.

---

<sup>294</sup> “On Public Administration matters you [riferito a Jacques Torfs] can give them only your personal opinion since the bank has not had a chance to formulate their views. You can say that the Bank thinks the economic recommendations should be completed first before Public Administration matters are taken up”. Notes on Meeting on Staff Committee, 22 Marzo 1951. Lettera do Torfs a Rist, 9 Febbraio 1951. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.

<sup>295</sup> “Dear Tommy, I think it would perhaps be helpful if I explained to you our position on one two matters. In your letter n° 8, you touched on the expiration of Currie's contract with the Colombian Government.

Quello che emerge è un deciso allontanamento della Banca non dall'intervento in Colombia, ma dal modello di gestione dell'assistenza tecnica e del programma di sviluppo operato da Currie. Restavano invece al suo fianco gli esperti locali che avevano preso parte al programma. Da un lato Emilio Toro, in cui Currie vide il principale alleato, ma anche altri funzionari di primo piano impegnati negli organi di pianificazione economica, come Martin del Corral, membro del Comité de Desarrollo Economico, che esprime la sua solidarietà a Currie in una lettera indirizzata alla Banca (la fonte non riporta il destinatario preciso:

“Alcune parti della Banca Internazionale pensano che Currie abbia esaurito la sua utilità in Colombia [...]. Se ci fosse quest'idea, vorrei correggerla. [...] Una componente importante dei risultati ottenuti fino a questo punto si devono a Currie [...]. Personalmente sono molto orgoglioso dell'oggettività delle nostre relazioni [le relazioni pubblicate dalla Commissione] e anche questo è in gran parte merito di Currie. Anche se chiunque proponga riforme è sicuramente criticato, i Colombiani sanno che lavora per il bene del nostro Paese. Anche la stampa dell'opposizione ha recentemente parlato in termini positive del suo lavoro. [...] Quindi, credo che Currie non sia mai stato più strategico di adesso per il Piano di sviluppo”<sup>296</sup>.

Nel 1952, la Banca decise di prolungare la sua azione nel Paese attraverso la creazione di un consiglio di pianificazione: il Consejo Nacional de Planificacion. Come abbiamo accennato nelle pagine precedenti, il Consejo doveva fungere da organo di coordinazione tra i vari Ministeri economici ed era incaricato di preparare un programma di misure economiche e sociali per favorire lo sviluppo del Paese. Il Consejo che inaugurò i lavori nell'aprile del 1952 era composto da 3 membri: Emilio Toro, che lo presiedeva,

---

Currie himself also mentioned this subject in a letter to me on February 15, and suggested that I might express to the Colombians my hope that this contract would be extended. On the whole, I would prefer not to do that”. Lettera di Garner a Burland, 28 febbraio 1951. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*

<sup>296</sup> “There is a feeling in some quarters of the International Bank that dr. Currie may have exhausted his usefulness in Colombia [...]. If there exists any such feeling, I should like to correct it [...] A major share of the credit for accomplishment to date is to due to dr. Currie [...] I personally take considerable pride in the objectivity of our reports [i reports pubblicati dal Comité], and this again is due in large part to Dr. Currie. Although anyone who proposes reforms is certain to be criticized, the Colombian people know that he is working for the good of the country. Even the opposition press has recently favorably spoken of his work [...]. I think, therefore, that so far from his usefulness has exhausted, he has never been in a more strategic position to insure the success of the Plan”. Lettera di Del Corral alla Banca mondiale, destinatario sconosciuto, 3 Giugno 1951. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*

Jesus Maria Marulanda e Rafael Delgado Barreneche, assunti come advisors. Si trattava quindi di un gruppo di persone molto ristretto, chiamato ad occuparsi della totalità delle misure economiche che riguardavano i rapporti con la Banca, ovvero quelle finalizzate all'applicazione del piano di sviluppo. Per supplire alla carenza di personale e continuare il lavoro di assistenza tecnica nel Paese, la Banca richiese che un advisor internazionale fosse integrato al Consejo e l'incarico venne proposto ad Albert Hirschman.

Nelle intenzioni della Banca, Hirschman doveva avere l'ultima parola sulle decisioni da prendere rispetto ai settori di cui si occupava: finanza, politica monetaria, investimenti nel settore agricolo e in quello industriale, commercio internazionale. Questa decisione appare in linea con quanto descritto precedentemente rispetto ai rapporti tra il management della Banca e Currie. Garner sembrava voler ridurre l'influenza di Currie nelle agenzie incaricate della consulenza al governo rispetto al programma di sviluppo finanziato dalla Banca Mondiale e aveva quindi richiesto la presenza di Albert Hirschman come figura alternativa a Currie nella gestione dei rapporti con la Banca.

Fu Hirschman stesso a verificare la possibilità di ottenere un incarico nella Banca Mondiale, una volta sfumata l'opportunità di lavorare all'Office of Special Representatives di Parigi, l'ufficio di coordinazione delle attività dell'ECA in Europa. La dinamica è descritta nella recente biografia di Hirschman scritta da Jeremy Adelman. Agli inizi del 1951, le crescenti difficoltà nel suo lavoro alla Federal Reserve lo portarono a cercare con più determinazione un posto in un'agenzia internazionale europea e i lavori dell'ECA sembravano poter fornire quella possibilità<sup>297</sup>. Tomlinson, impiegato nell'ECA, si attivò per appoggiare la candidatura di Hirschman all'ECA, ma a dicembre dello stesso anno, scrisse a Hirschman dicendogli che la sua candidatura aveva portato all'apertura di un background check (una procedura di verifica sulla storia del candidato). Allo stesso tempo, anche un impiego al Dipartimento del Tesoro, cui Hirschman ambiva da tempo, sembrava ormai impossibile. Gli sviluppi della guerra fredda e del maccartismo avevano creato un clima di sospetto tale che il passato di Albert Hirschman in Europa poteva portare a dubitare della sua lealtà agli Stati Uniti nel conflitto con l'URSS. Il consiglio del contatto di Hirschman al Tesoro, George Willis, era preoccupante: Hirschman avrebbe fatto meglio a cercare un impiego al di fuori delle agenzie governative statunitensi<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> Jeremy Adelman, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman* (Princeton University Press, 2013), 280.

<sup>298</sup> *Ibid.*, 281.

Fu in questo contesto, grazie a questa congiuntura di eventi, che Hirschman cominciò a cercare un lavoro alla Banca Mondiale, approdando rapidamente in Colombia. Alla fine del 1951 Hirschman contattò un vecchio amico, Sandy Stevenson, che lavorava nella Banca Mondiale. Senza rivelare completamente gli eventi degli ultimi mesi, Hirschman si informò della possibilità di un incarico alla Banca. Stevenson gli parlò delle attività della Banca Mondiale in America Latina e in particolare della missione in Colombia, che avrebbe avviato il primo “development project” nella region<sup>299</sup>. Dopo un incontro l’ambasciatore colombiano Cipriano Restrepo Jaramillo (di cui abbiamo già evidenziato il ruolo di mediazione nei rapporti tra il governo colombiano e le agenzie internazionali), a Hirschman venne offerto il posto al Consejo Nacional de Planificacion a Bogotá.

Nell’aprile del 1952 Hirschman atterrava a Bogotá per cominciare l’incarico di direzione del Consejo. Tuttavia, grazie ai contatti e al prestigio che Currie aveva assunto durante la missione, i principali e più influenti membri colombiani che dirigevano il Consejo consideravano Currie come una figura imprescindibile nelle fasi successive, di pianificazione e implementazione del programma. Emilio Toro chiese quindi esplicitamente a Robert Garner che Currie fosse inserito come secondo advisor nel Consejo. Riferendosi all’importanza di riformare la pubblica amministrazione, proseguendo l’opera iniziata da Currie, Toro affermò:

“Il Consiglio mi ha chiesto di avere una tua opinione confidenziale su questo punto: visto che il Dottor Currie è molto esperto del tema [la riforma dell’amministrazione] ed entusiasta del lavoro, ci sarebbero inconvenienti in una sua assunzione come consulente?”<sup>300</sup>

Nonostante il parere di Garner che comunicò a Toro i suoi dubbi in proposito, legati soprattutto al rischio di una confusione tra il ruolo di Hirschman e quello di Currie all’interno del Consejo<sup>301</sup>, Currie venne assunto dal governo colombiano come consulente per il Consejo, con un incarico che, formalmente, doveva restringersi all’ambito delle riforme amministrative.

---

<sup>299</sup> Jeremy Adelman, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman* (Princeton University Press, 2013), 281.

<sup>300</sup> “The Board [del Consejo] has asked me to obtain your confidential opinion about the following point: As Dr. Currie is very acquainted with that matter [la riforma dell’amministrazione] and very enthusiastic about that work, would there be any inconvenience if we engaged his services as consultant in it?” Lettera di Toro a Garner, 20 maggio 1952. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.

<sup>301</sup> Lettera di Garner a Toro, 26 maggio 1952. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*

Nel 1952 venivano dunque poste le basi per procedere all'attuazione del piano di sviluppo elaborato attraverso la Survey Mission del 1949. Due eminenti advisors internazionali, Lauchlin Currie e Albert Hirschman, erano a capo della direzione delle due agenzie incaricate della mediazione tra il governo colombiano e la Banca Mondiale. Tuttavia, se osserviamo la documentazione della World Bank, tra il 1951 e il 1954 furono approvati solo prestiti per progetti specifici, che erano già stati negoziati prima della General Survey Mission: un prestito per l'acquisto di materiale agricolo, finanziato una prima volta nel 1948 e rifinanziato nel 1954, tre prestiti per la costruzione di due centrali idroelettriche: la centrale idroelettrica di Anchicaya (Loan 0038), quella di La Insula (Loan 0039), entrambi approvati alla fine del 1950 e la centrale di Lebrija (Loan 0054, approvato alla fine del 1951) e due prestiti per il miglioramento delle infrastrutture viarie (Loan 0043, approvato nell'aprile del 1951). Né il Comité de desarrollo economico né il Consejo de Planificación, dunque, sembrano aver favorito una rapida applicazione del rapporto della "Currie mission", se non altro per quanto riguarda l'elaborazione e l'approvazione di una serie di prestiti che avrebbero dovuto, nell'intenzione del report, eliminare le principali cause della scarsa produttività dell'economia colombiana.

Michele Alacevich e Jeremy Adelman hanno entrambi descritto in dettaglio le attività dei due advisors nel Comité e nel Consejo, riportando i conflitti che sorsero tra Currie e Hirschman nella direzione delle attività delle due agenzie. La loro ricostruzione del conflitto fa emergere due aspetti: un problema di organizzazione, che rendeva difficile un'efficace divisione di responsabilità tra Currie e Hirschman; un problema di visione dello sviluppo economico, secondo Currie incentrato sull'applicazione di un programma onnicomprensivo, secondo Hirschman legato invece alla messa in atto di progetti specifici. I due autori raccontano in dettaglio come queste differenze sono emerse e si sono affermate nelle diverse fasi del lavoro del Consejo, attraverso la documentazione raccolta negli archivi della Banca Mondiale e nei fondi di Currie e Hirschman. Le fasi di questo conflitto possono essere riassunte come segue.

Fin dai primi mesi di attività del Consejo, l'ambiguità della posizione di Currie al suo interno era mal sopportata da Hirschman. In una lettera scritta a Richard Demuth nell'agosto del 1952, Hirschman sottolinea la difficoltà di gestione dei compiti e dei rapporti con Currie:

“Il Presidente ha chiesto al Consiglio di aiutarlo in alcuni problemi legati alla riforma dell'amministrazione pubblica e il Consiglio ha deciso di assumere Currie [...] come consulente per questo tema [...] La situazione nel Consiglio continua ad essere un po'



confusa [...] anche per la natura un po' vaga del nuovo incarico di Currie. Mi era stato detto che sarebbe stato un consulente strettamente temporaneo sui problemi amministrativi; ma in pratica sarà probabilmente inevitabile che diventi uno dei consulenti economici. Visto che non siamo sempre d'accordo, abbiamo avuto già diverse discussioni in pubblico durante le riunioni del Consiglio, su questioni fiscali e monetarie”<sup>302</sup>

Più in generale, Hirschman voleva che i suoi incarichi non si limitassero alla politica monetaria. Nel settembre del 1952, scrisse a Burke Knapp, che dirigeva gli interventi della Banca Mondiale in America Latina, dicendo espressamente che non aveva lasciato il suo incarico alla Federal Reserve per occuparsi esclusivamente di questioni monetarie. Il suo incarico, pensava, doveva essere esteso a tutti gli aspetti dello sviluppo economico del Paese: “Non ho intenzione di lavorare solo come esperto monetario”<sup>303</sup>.

Hirschman e Currie si trovarono profondamente in disaccordo sulle modalità in cui i problemi riguardo allo sviluppo dovevano essere affrontati essendo esponenti di due “visioni” opposte: “programma vs progetto”, come riassunto da Alacevich<sup>304</sup>. Currie aveva a più riprese insistito per portare avanti un programma di sviluppo integrato. L'approccio di Hirschman prediligeva invece affrontare le cause del sottosviluppo attraverso progetti specifici. Nell'elencare queste differenze, Alacevich fa notare come in realtà la contrapposizione tra Currie e Hirschmann dovrebbe essere sfumata, rendendo conto di come le posizioni di volta in volta assunte dai due advisors potessero cambiare a seconda dell'evoluzione del dibattito. Durante il periodo passato in Colombia come advisor assunto dal governo colombiano per conto della Banca Mondiale, le posizioni di Hirschmann furono condivise dalla Banca, ma questo non impedì il sorgere di divergenze

---

<sup>302</sup> “What happened is that the Council has been asked by the President to lend its help in a number of administrative reform problems and that the Council decided to hire Currie [...] as an advisor on these matters [...] The situation in the Council continues somewhat confused [...] also because of the rather vague nature of Currie's new assignment. I was told that he was to be strictly a temporary consultant on administrative problems; in practice, however, it was probably inevitable that he should have become an economist adviser as well. Since we are not always in agreement, we have already had several open discussions between ourselves during Council meetings on such matters as fiscal and monetary policy.”. Lettera di Hirschman a Demuth, 23 Agosto 1952. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.

<sup>303</sup> “I have no intention to set up myself as a purely monetary expert”. Hirschman to Knapp, 20 Settembre 1952.

<sup>304</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, 76.

tra Hirschmann e la Banca negli anni a venire<sup>305</sup>. Alacevich conclude la sua analisi sul rapporto tra Currie e Hirschman sostenendo che le loro divergenze non bastano a comprendere l'evoluzione dei rapporti di Currie con la Banca Mondiale. In effetti, dopo la prima presa di distanza da parte della Banca nel 1952, Burke Knapp, che dopo la riorganizzazione dei Dipartimenti della Banca Mondiale era a capo della divisione sull'America Latina, richiese esplicitamente ai membri del Consejo che Currie fosse escluso dalle operazioni.

Secondo Alacevich la contrapposizione tra Currie e la Banca, sarebbe da ricercare nell'evoluzione delle politiche allo sviluppo maturate in seno alla Banca stessa, che dopo una prima fase in cui aveva sostenuto una visione dello sviluppo economico che prevedeva un "program approach", onnicomprensivo e organico, teorizzata anche da importanti advisors che lavoravano nell'organizzazione, come Rosenstain-Rodan, si era poi spostata su altre posizioni, che prediligevano un approccio allo sottosviluppo che prevedesse la messa in atto di progetti specifici. In quest'ottica, una figura come quella di Lauchlin Currie, economista newdealer, compilatore de *The Basis for a Development Plan for Colombia*<sup>306</sup> era ormai troppo distante dalle politiche e dall'immagine che la Banca voleva affermare di sé in Colombia. La nostra analisi condivide la posizione di Alacevich e Adelman per quanto riguarda la messa in luce di queste differenze, che del resto sono ben documentate dalle fonti. Tuttavia attraverso l'approccio relazionale che abbiamo esposto nel capitolo precedente, cerca di rispondere ad altri interrogativi.

Come illustrato in dettaglio da Alacevich, le differenze di approccio tra Currie, Hirschmann e il management della Banca Mondiale sono articolate e non lineari. Per quanto riguarda la differenza tra "program approach" e "project approach", sembrerebbe il management della Banca Mondiale, dopo aver sostenuto inizialmente il "program approach", incarnato dalla Currie mission, sia passata rapidamente e in accordo con Hirschman a una gestione dei prestiti sulla base del "project approach". Allo stesso tempo, certe priorità espresse dal rapporto di Currie in Colombia, soprattutto, rispetto all'opportunità di finanziare "social loans", destinati al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, furono inizialmente confermate da altre General Survey Missions della Banca, ma vennero rapidamente abbandonate, privilegiando politiche più espressamente "produttive". Questi cambiamenti, portarono all'emarginazione di

---

<sup>305</sup> Michele Alacevich, «Early Development Economics Debates Revisited», *Journal of the History of Economic Thought* 12, n. 3 (2014).

<sup>306</sup> World Bank, «The Basis of a Development Program for Colombia».

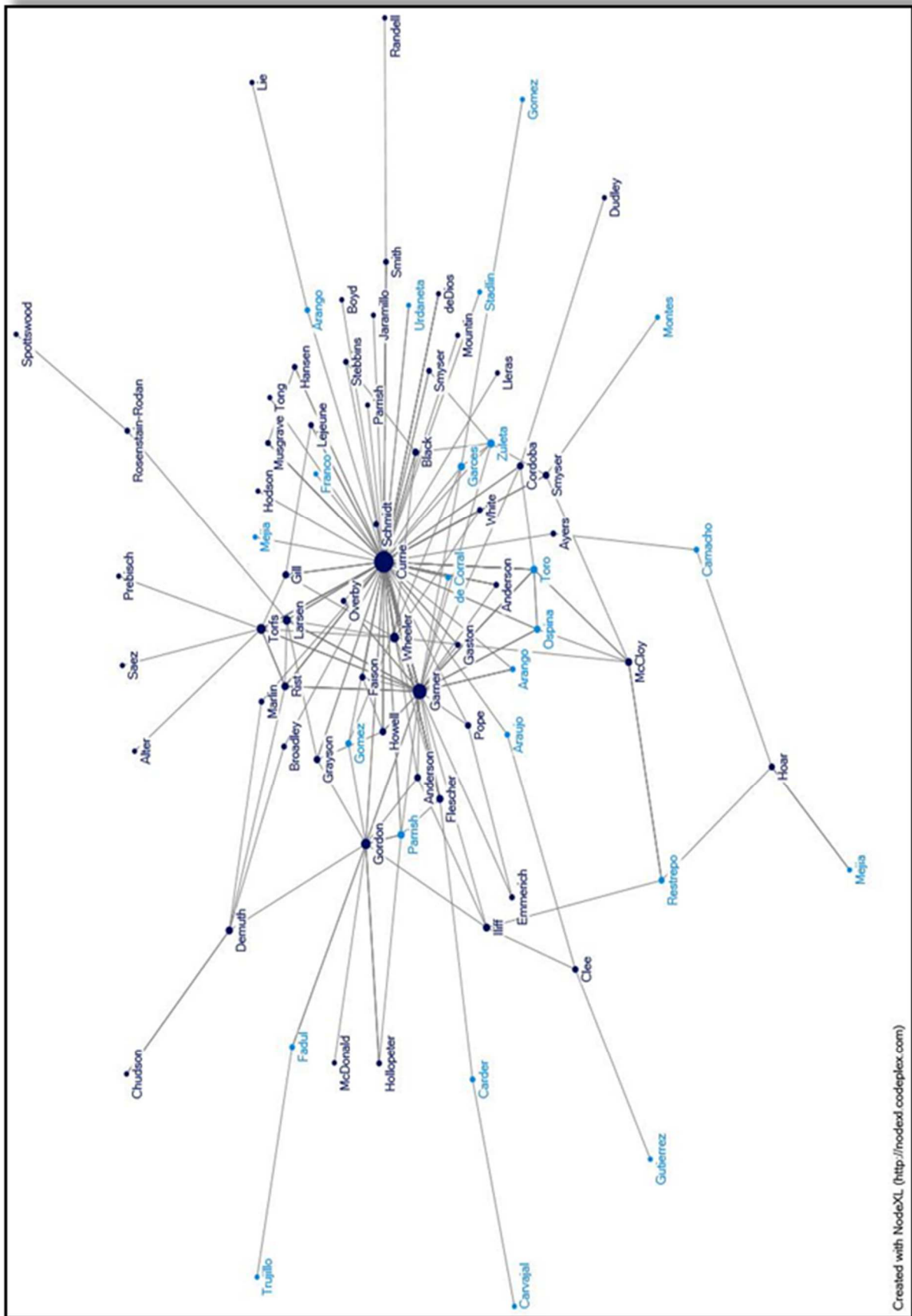
Lauchlin Currie nel Consejo, ma in realtà distanziavano profondamente la Banca anche rispetto alle posizioni di Albert Hirschman. Come sottolinea lo stesso Alacevich, quindi, la contrapposizione tra il management della Banca e Hirschman da un lato e Currie dall'altro, non sembra basata in modo univoco da una differenza di approcci al problema dello sviluppo. Inoltre, se la ricostruzione di questa contrapposizione permette di esplorare le diverse teorie e pratiche dello sviluppo economico che si confrontavano in seno alle agenzie internazionali in quel periodo, non sembra però rispondere a una domanda per noi fondamentale: quale impatto ebbe il confronto e lo scontro tra questi advisors nell'evoluzione dell'intervento della Banca Mondiale nel Paese?

Partendo da questa constatazione, in questo capitolo ci occuperemo di indagare i meccanismi alla base del conflitto tra Currie, Hirschmann e il management della Banca Mondiale da una prospettiva relazionale, analizzando le dinamiche e i mutevoli rapporti di forza tra gli attori in gioco, per comprendere come questi influirono sull'approvazione e implementazione dei prestiti della Banca al Paese. Ricostruendo quello che Crozier e Friedberg definiscono come lo spazio dell'azione concreta degli attori, noteremo che se vi fu una visione dello sviluppo che prevalse sulle altre, fu in conseguenza delle mutazioni prodotte nell'universo relazionale e che queste ultime non avevano niente a che vedere con le teorie e i dibattiti sullo sviluppo economico.

## 6.2: Un'analisi della rete egocentrata di Lauchlin Currie nel Comité de Desarrollo Económico (1950-1951)

La specificità della posizione di Currie, unita al ruolo che i funzionari locali ebbero nelle trattative che portarono alla missione fecero che la sua gestione fu sostanzialmente nelle mani di Currie e Emilio Toro. Per quanto riguarda Toro, abbiamo già descritto in dettaglio il suo ruolo nei primi accordi che portarono alla decisione di intraprendere la General Survey Mission. Consideriamo ora le lettere scambiate durante i mesi della missione e nel periodo immediatamente successivo, fino all'insediamento del Comité de Desarrollo Económico, primo prodotto istituzionale della missione. In quanto Executive Director della Banca Mondiale, si occupò di selezionare il personale colombiano che affiancava Currie nelle operazioni, nonché di seguirne le fasi principali con il management della Banca.

Toro compare in 16 lettere, relativamente poche rispetto alle 129 scambiate in questo periodo. Se osserviamo i suoi contatti, questi riguardano soprattutto il management della Banca (principalmente il vicedirettore Garner) e Currie. Non è dunque Toro a rappresentare un contatto centrale per gli attori locali, né per gli altri advisors impegnati nella missione. Più che nelle fasi operative della missione, Toro appare soprattutto nei momenti decisionali di passaggio da una fase della missione all'altra. Currie, al contrario, è il principale referente degli attori locali. La visualizzazione dei contatti che possiamo ricavare dalle lettere illustra bene questa posizione.



Grafo 2. Visualizzazione dei legami tra gli attori durante la General Survey Mission (1949-1950)<sup>307</sup>

La forte presenza di Currie nelle lettere scambiate durante la missione era facilmente intuibile. Come abbiamo detto, le lettere riguardavano il resoconto delle fasi della missione di cui era a capo e le istruzioni che Currie stesso inviava ai suoi colleghi. Tuttavia, la ricostruzione di questi legami permette di avanzare ulteriori ipotesi. Innanzitutto il rapporto tra Currie e gli attori locali, evidenziati in azzurro nell'immagine. A questo proposito, emergono due elementi importanti per la nostra analisi.

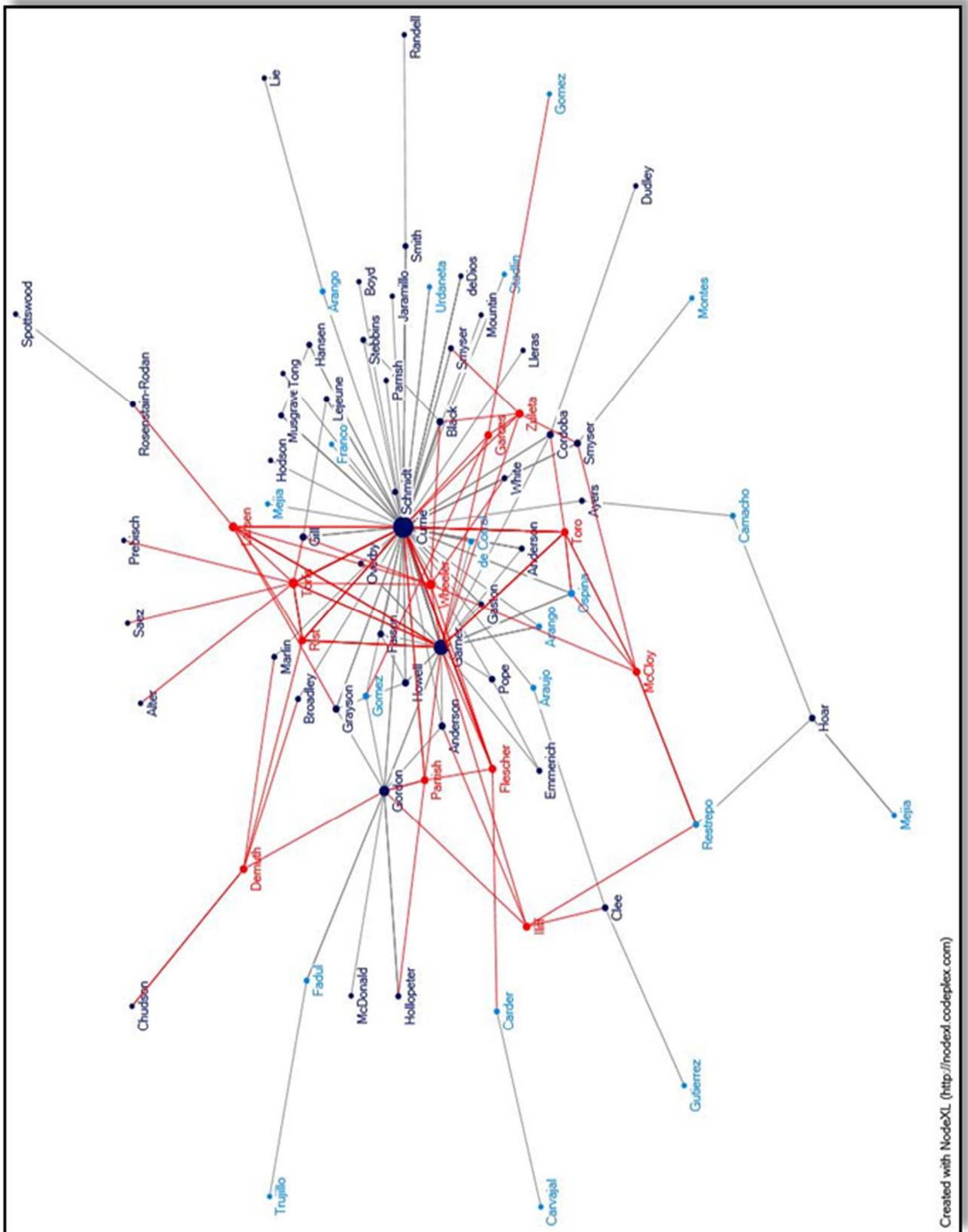
Da un lato, il fatto che Currie risulti in contatto con la quasi totalità di attori locali presenti nel grafo. Se analizziamo il contenuto e la struttura degli scambi notiamo che la maggioranza di questi attori locali appaiono come persone citate nelle lettere e non come mittenti o destinatari. Si tratta quindi di persone con cui Currie viene messo in contatto attraverso la mediazione di altri attori locali o di advisors internazionali. La missione permise quindi la progressiva inserzione di attori locali, attraverso una dinamica simile a quella che avevamo notato descrivendo il survey pubblicato dall'ANDI nel 1948. Un secondo elemento per comprendere come fossero strutturate le relazioni tra gli attori durante la missione riguarda la densità della rete, che misura l'inter-connettività della rete, ovvero il numero dei il rapporto tra il numero di legami effettivi ed il numero di legami possibili. Tale densità può variare tra 0 e 1 e nel nostro caso, è di 0,04. Si tratta quindi di una densità molto bassa. Questo significa che pochi legami, tra quelli possibili, sono effettivamente attivati.

Le figure 2 e 3 mostrano come la rete appaia divisa sostanzialmente in due parti, di cui abbiamo favorito la visualizzazione con il layout proposto, ma che si possono cogliere facilmente anche analizzando le statistiche sul grado di connessione e la frequenza degli scambi. Più della metà dei nodi che compongono la rete hanno al massimo due connessioni, mentre invece sono pochi i nodi fortemente connessi: oltre evidentemente a Currie e Garner, connessi a molti nodi (rispettivamente 52 e 26) soprattutto attraverso le persone citate nelle lettere, troviamo gli altri advisors che hanno preso parte alla missione e alcuni attori locali, che come abbiamo visto, partecipano alle fasi operative della missione o intervengono nelle richieste di prestito. Più in generale, evidenziando questi attori nella rete (ed escludendo Currie e Garner), otteniamo lo scheletro gli scambi attraverso i quali si è prodotta la missione. La seconda parte dei

---

<sup>307</sup> Fonte: Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.

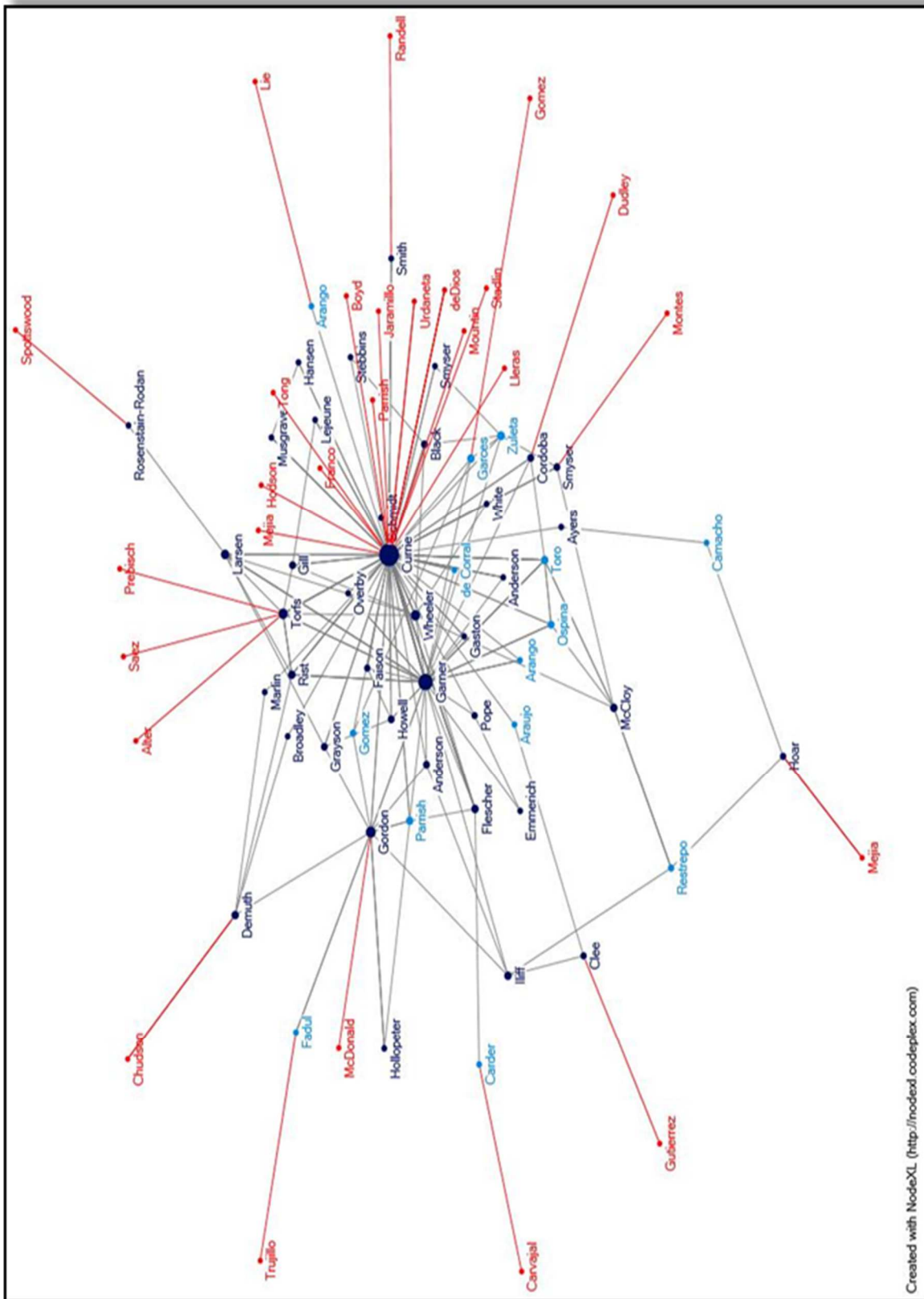
contatti riguarda una serie di attori intervenuti poco negli scambi, o perché poco impegnati nelle fasi operative, come alcuni componenti dello staff della Banca, o perché attori locali per il momento ai margini delle operazioni, ma che, come vedremo, cercheranno di ottenere, attraverso la missione, il capitale relazionale per accedere ai finanziamenti della Banca.



Grafo 3. Contatti maggiormente connessi<sup>308</sup>

<sup>308</sup> Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.





Grafo 4. Contatti meno connessi tra gli scambi attivati durante la missione.<sup>309</sup>

<sup>309</sup> Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.

La frequenza degli scambi in cui compare ogni attore (dunque indipendentemente dal numero dei nodi con cui è connesso) conferma quest'ipotesi. Come mostra la tabella 14, che riporta le statistiche essenziali della rete presa in esame, si tratta di 280 connessioni (gli archi della rete) attivati tra 81 persone, attraverso le 129 lettere prese in esame (ogni contatto riguarda una coppia di persone in una data distinta).

<b>Nodi</b>	<b>81</b>
<b>Archi unici</b>	97
<b>Archi duplicati almeno una volta</b>	183
<b>Totale Archi</b>	280
<b>Densità del grafo</b>	0,04

Tabella 14. Statistiche relative ai grafi 3 e 4.

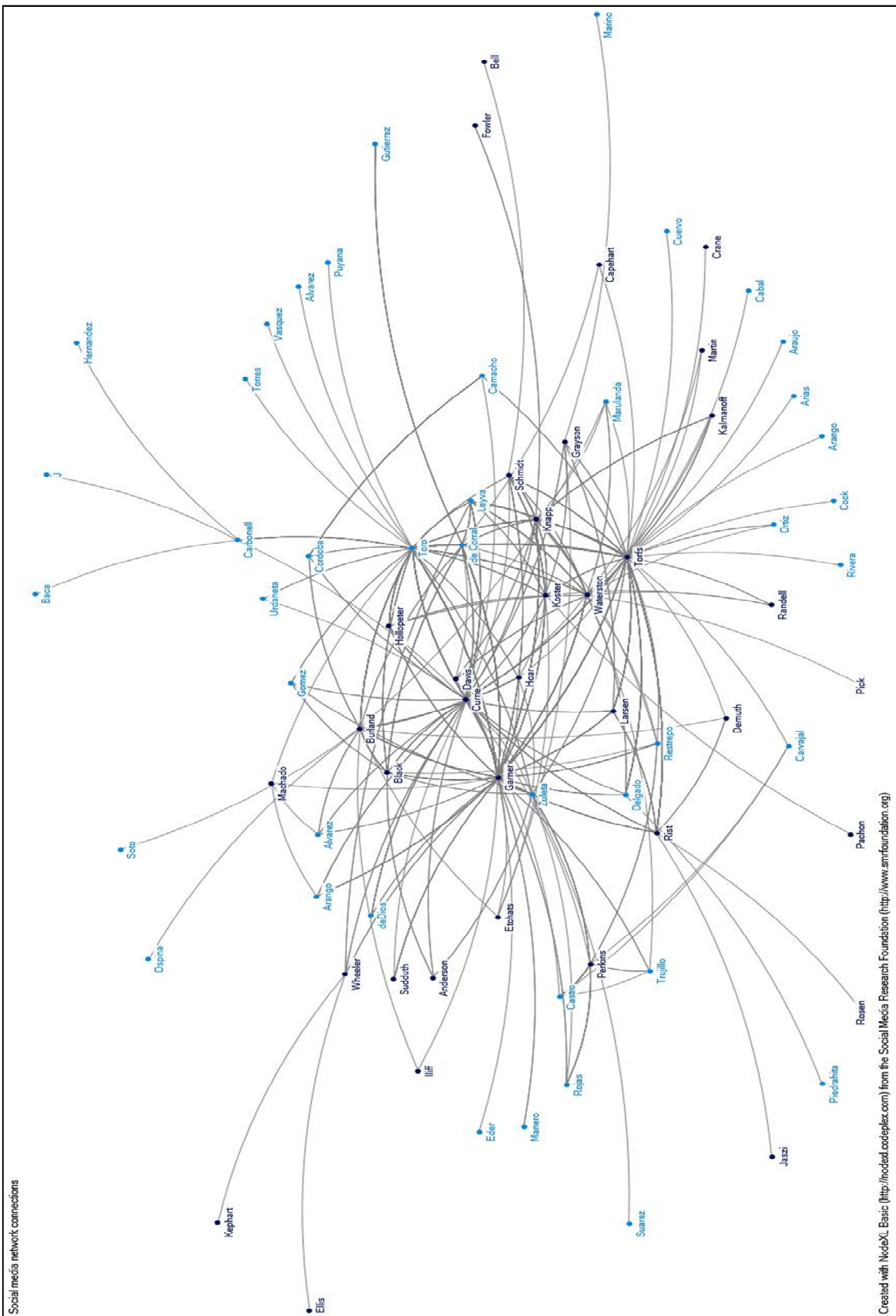
Troviamo 97 archi unici sui 280 totali. Questo significa che più di 1/3 dei contatti non si ripetono nelle lettere prese in esame, ma compaiono una sola volta. Se a questo aggiungiamo il fatto che oltre 50 scambi si svolgono tra Currie e Garner, possiamo renderci conto di quanto la frequenza degli scambi sia bassa. Solo 33 relazioni tra due individui distinti si ripetono più di due volte. L'analisi relazionale dei contatti attivati durante la missione e nei mesi immediatamente successivi ci permette quindi di descrivere le procedure messe in atto durante la missione dalla prospettiva degli attori mobilitati, facendo emergere alcuni elementi importanti per determinare l'impatto della missione e osservare il funzionamento degli organi di gestione e implementazione dei prestiti della Banca Mondiale.

Possiamo notare come le fasi della missione si siano sviluppate attraverso gli scambi attivati da Lauchlin Currie con una serie di attori locali e internazionali. Tra questi, la presenza degli altri advisors impegnati nella missione, nonché del management della Banca, appare scontata. Al contrario, è interessante descrivere la presenza e la configurazione degli attori locali nella rete. Da un lato possiamo evidenziare la presenza di molti attori locali, che segnalano quindi che la missione non si limitò a negoziare i prestiti con un numero ristretto di rappresentanti del governo colombiano, ma permise la creazione di una rete di attori portatori di interessi regionali e particolari. Questo elemento sarà ulteriormente sviluppato nel capitolo 7, dove procederemo a una mappatura regionale dell'intervento della Banca Mondiale in Colombia. Al centro di queste relazioni si trova Lauchlin Currie, non solo, come abbiamo visto, in quanto capo della missione, ma anche

per le modalità attraverso le quali decise di condurre la missione, vale a dire attraverso l'interazione con gli attori locali.

È dunque interessante confrontare le pratiche di gestione dell'advising internazionale nel periodo durante il quale il controllo delle operazioni fu sostanzialmente in mano a Currie, con quanto avvenne nel periodo successivo, quando la Banca Mondiale, progressivamente, sostituì Currie con Hirschman. Attraverso l'analisi delle reti egocentrate di questi due advisors, potremo indagare le pratiche dell'advising internazionale non solo rispetto alle teorie e ai modelli di sviluppo con cui quali la Banca Mondiale e i suoi diversi advisors si confrontavano, ma anche rispetto all'universo relazionale in cui operavano, permettendoci di avanzare nuove ipotesi riguardo all'evoluzione dell'intervento dell'agenzia nel Paese.

Cominciamo dalla rete egocentrata di Lauchlin Currie, analizzando i contatti che emergono dalle lettere scambiate dal 1949 al 1953, ultimo anno di collaborazione con il Consejo Nacional de Planeacion, ormai diretto da Hirschman.



Grafo 5. Rete egocentrata di Lauchlin Currie (1949-1954)<sup>310</sup>

<sup>310</sup> Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. WBGA.

La rete egocentrata di Currie ha una struttura piuttosto simile a quella dei contatti attivati durante la missione che abbiamo presentato nelle pagine precedenti, anche se in seguito alla missione e alla creazione dei due organi di pianificazione coordinati dagli advisors della Banca Mondiale altri advisors oltre a Currie hanno intensificato la loro presenza. È il caso di advisors come Jacques Elmer Burland e Davis. Se guardiamo gli attori locali, notiamo che alcuni contatti marginali durante la missione acquisiscono maggiore centralità negli scambi e si operano come mediatori tra gli advisors internazionali. Permane il tratto che avevamo evidenziato nel descrivere gli scambi attivati durante la missione: pochi attori molto connessi e molti attori poco connessi. In effetti la densità della rete rimane molto bassa: 0,06. Tuttavia, al centro non troviamo più solo Currie, ma il nucleo di individui che operano nelle agenzie di pianificazione.

Questa struttura ci permette di avanzare ipotesi sull'evoluzione delle relazioni tra advisors internazionali e personale locale nel periodo tra la missione e la nascita degli organi di pianificazione economica: un progressivo inserimento di attori locali che aumentano la loro centralità nelle negoziazioni grazie al loro capitale relazionale. Quello che emerge ci permette di completare l'analisi dell'impatto della missione nelle relazioni tra la politica economica colombiana e le agenzie di credito internazionale. Non si trattò solo di una missione fondamentale perché produsse il primo rapporto della Banca Mondiale su come intervenire nelle aree sottosviluppate, da cui scaturì un confronto tra diversi modelli di sviluppo. Come detto, l'aspetto che vogliamo sottolineare riguarda piuttosto le modalità operative che vennero instaurate e che possono essere in parte spiegate osservando l'evoluzione delle interazioni tra gli attori che vi parteciparono.

In questa evoluzione dell'universo relazionale della missione della Banca Mondiale in Colombia, l'assetto organizzativo portò a una *path dependency* che influenzò anche le successive relazioni tra lo staff della Banca e il personale colombiano. Il lock-in, in questo processo, è rappresentato per l'appunto dalla creazione degli organi di pianificazione economica, dovuta all'intervento di Currie. In particolare il Comité, guidato da Currie e dagli attori colombiani più influenti durante la missione perpetuò la struttura relazionale che si era evidenziata durante la missione, cristallizzando alcune relazioni tra attori e permettendo l'introduzione nella rete di nuovi attori locali. Questa

dinamica può essere illustrata efficacemente facendo ricorso al concetto di “catena relazionale” proposto da Michel Grossetti<sup>311</sup>.

Il concetto di catena relazionale si basa su un approccio narrativo e dinamico nell’analisi del materiale relazionale, per superare il limite di staticità proprio sia della maggior parte delle analisi strutturali delle reti sociali e che si ritrova anche nell’analisi delle reti egocentrate. Quest’ultima, che applichiamo nella nostra analisi, si rivela particolarmente utile per osservare l’universo relazionale mobilizzabile da ego, sia per quanto riguarda la molteplicità degli ambiti cui ego può attingere, sia per quanto riguarda la posizione reciproca degli attori cui ego è legato e, dunque, l’eventuale presenza di cliques e clusters all’interno della rete egocentrata, che possono essere descritti e misurati. Nel nostro caso, per esempio, la semplice distinzione tra attori locali e attori internazionali ci ha permesso di individuare alcune specificità dei contatti attivati da Currie durante la missione. Tuttavia, anche l’analisi delle reti egocentrate non permette di visualizzare o raccontare l’evoluzione dei contatti di ego e in particolare oscura i momenti di attivazione di specifiche risorse relazionali.

Grossetti illustra efficacemente questo limite nella sua descrizione delle due principali modalità di analisi relazionale: l’analisi di reti “complete” (l’insieme delle relazioni a disposizione) e l’analisi delle reti egocentrate (che Grossetti definisce “personali, vale a dire di uno o più attori specifici, di cui si ricostruisce l’universo relazionale):

“di solito distinguiamo gli approcci che insistono sulle reti personali, nelle quali si studiano i milieux relazionali intorno agli attori scelti, senza problematizzare le relazioni che potrebbero avere tra di loro (e senza preoccuparci di queste relazioni), e gli approcci che insistono sulle reti complete, per le quali partiamo dall’esistenza di risorse comuni tra certi attori, e dunque dai legami probabili tra di loro, per decidere come selezionarli [...] I due approcci hanno entrambi vantaggi e limiti, ma il loro punto comune è quello di produrre rappresentazioni statiche delle reti. Naturalmente, come possiamo fare del ‘cinema’ proiettando più fotografie, possiamo fare delle analisi dinamiche ripetendo una sequenza di legami nel tempo. [...] Ma queste analisi sono difficili e lascino necessariamente indietro i punti di attivazione delle relazioni, che

---

<sup>311</sup> Si veda in particolare Michel Grossetti, Jean-François Barthe, e Nathalie Chauvac, « La mobilisation des relations sociales dans les processus de création d’entreprises. Aperçus à partir d’une enquête en cours », *Sociologies pratiques*, 2006. ; e la ricostruzione del concetto dell’applicazione delle catene relazionali nell’analisi delle reti sociali di Nathalie Chauvac, « Les deux extrémités de la chaîne : employeurs et recrutés dans les processus d’embauche », *Socio-logos. Revue de l’association française de sociologie [en ligne]*, n. 8 (2013), <http://socio-logos.revues.org/2804>.

non si iscrivono necessariamente in legami sufficientemente stabili nel tempo per essere catturati da questi metodi »<sup>312</sup>.

Per ovviare a questo limite, Grossetti propone un approccio mirante alla costruzione delle catene di attivazione relazione per accedere a una risorsa, ispirandosi al celebre studio di Granovetter sull'accesso al lavoro<sup>313</sup>. Questo metodo prevede di concentrarsi, nel caso di Grossetti, sulle relazioni che vengono attivate per ottenere un lavoro e viene definito “narrativo” perché implica la ricostruzione della storia di come le relazioni nascono e del contesto in cui vengono attivate. Nonostante si tratti di un metodo narrativo e qualitativo, perché mira a descrivere nel dettaglio la sequenza relazionale che porta all'accesso di una risorsa, la narrazione può essere poi analizzata in modo quantitativo, misurando in particolare le modalità di accesso alla risorsa e costruendo statistiche sulle caratteristiche delle relazioni che vengono attivate.

L'aspetto più interessante delle catene relazionali nella nostra analisi è quello di permettere di distinguere, da un punto di vista relazionale, le diverse fasi di interazione tra gli advisors della Banca Mondiale e il personale locale, ricostruendo nel dettaglio la cristallizzazione di alcuni legami e i processi di mediazione alla base della gestione di alcuni prestiti. In questo senso, possiamo studiare la rete egocentrata di Currie applicandovi il concetto di catena relazionale, vale a dire osservando come intorno a Currie si cristallizzano alcuni contatti e come Currie venga usato come risorsa relazionale da parte di alcuni attori locali nell'accesso al credito internazionale.

La richiesta di un prestito alla Banca Mondiale da parte del comune di Barranquilla nel 1952 mostra un esempio di catena relazionale intorno alla figura di Currie. Innanzitutto è da notare che Hollopeter agisce su uno sfondo di rapporti già consolidati e inaugurati da Karl Parrish, che iniziò ad interessarsi alla possibilità di

---

<sup>312</sup> « On distingue habituellement les approches par les réseaux personnels, dans lesquelles on étudie des voisinages relationnels autour d'acteurs choisis sans faire d'hypothèse sur les relations qu'ils pourraient avoir entre eux (et sans se préoccuper de ces relations), et les approches par les réseaux complets, dans lesquelles on part de l'existence de ressources communes entre certains acteurs, et donc de liens probables entre eux, pour sélectionner ceux-ci. [...] Les deux approches ont leurs avantages et leurs limites mais leur point commun est de produire des représentations statiques des réseaux. Naturellement, de même que l'on peut faire du cinéma en répétant des photographies, on peut effectuer des analyses dynamiques par répétition dans le temps [...]. Mais ces enquêtes sont lourdes, difficiles à mener, et elles laissent forcément passer de très nombreuses situations ponctuelles d'activation des relations qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans des liens suffisamment durables ou spécialisés pour être intégrés dans les structures produites par ces méthodes » Michel Grossetti e Jean-François Barthe, « Dynamique des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises », *Revue française de sociologie* 49, n. 3 (s.d.): 585–612.

<sup>313</sup> Granovetter, «The Strength of Weak Ties».

ottenere finanziamenti per le Empresas Municipales della città già negli anni Venti. Abbiamo già descritto la prima parte della loro storia nel capitolo 4. I fratelli Karl e Robert Parrish, infatti, arrivarono in Colombia dagli Stati Uniti (stato dell'Iowa) e cominciarono una serie di attività diversificate ma concentrate soprattutto sull'estrazione mineraria e sulla costruzione delle infrastrutture urbane a Barranquilla (soprattutto il porto).

Negli anni Quaranta, dopo aver ottenuto i primi prestiti da parte della Export-Import Bank, intuiscono le potenzialità offerte dalla missione e procedettero alla richiesta di un prestito alla Banca Mondiale. I fatti che riguardano le modalità di richiesta del prestito sono già stati ricostruiti in maniera esaustiva da Michele Alacevich e ci limitiamo a riassumerne la sequenza<sup>314</sup>. Nel 1952 Samuel Hollopeter, delle Empresas Municipales de Barranquilla, l'ente che si occupava dell'approvvigionamento idrico del Comune, contatta Robert Garner per richiedere il finanziamento per un acquedotto. La richiesta è supportata anche dal Consejo Nacional de Planeacion. Rafael Delgado Berraneche, Presidente del Consejo invia infatti una lettera a Garner caldeggiando il progetto. Garner solleva dubbi riguardo al finanziamento notando che si tratterebbe di un prestito rivolto ad un ente locale e non allo sviluppo di infrastrutture con un chiaro impatto in termini di sviluppo economico nazionale. Lauchlin Currie interviene nella trattativa suggerendo a Hollopeter di presentare un progetto che sia finalizzato allo sviluppo economico e sociale dell'area nel suo complesso, attraverso la creazione di infrastrutture quali quartieri popolari, ospedali e industrie. Intervengono successivamente anche Restrepo Jaramillo, ambasciatore colombiano a Washington ed Emilio Toro, membro del Consejo. La trattativa con la Banca non va a buon fine in quanto Garner insiste sullo scarso impatto del progetto in termini di sviluppo economico:

“La Banca dovrebbe concentrare i suoi sforzi nei progetti che portano l'aumento più grande e più veloce della produttività [di un Paese]. Come regola, i progetti di miglioramento dei servizi municipali non passano questo esame”<sup>315</sup>.

Davanti alle riserve della Banca, si iniziano ad esplorare strategie diverse, cercando un adattamento ai principi che l'organizzazione affermava. Allo stesso tempo, si mobilita la struttura di relazioni creatasi con la missione. Si ricorre a Currie per tracciare una strategia appropriata, nel senso di coerente con il contesto specifico di interazione tra gli

---

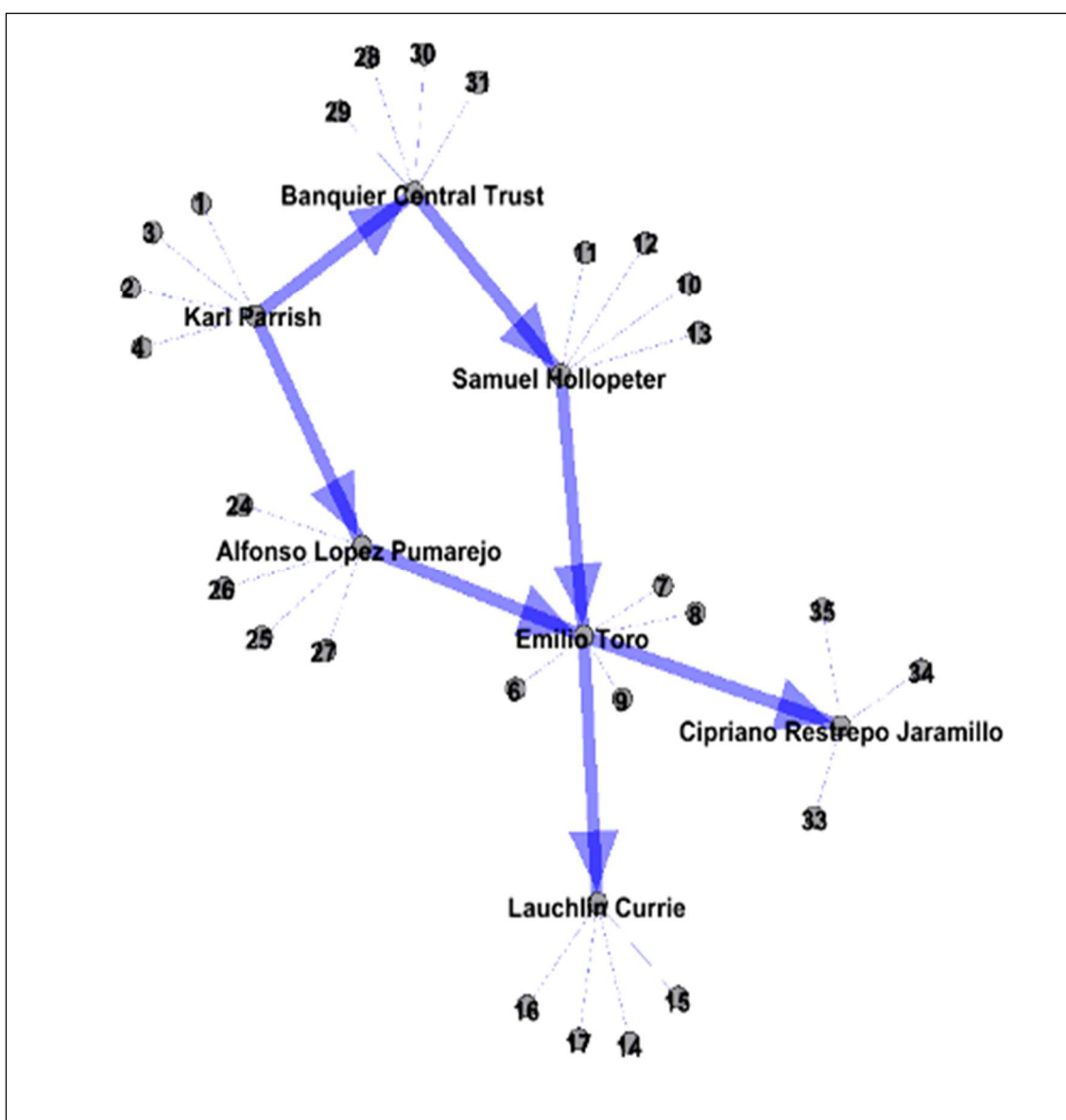
<sup>314</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, 114–18.

<sup>315</sup> “The Bank should concentrate its efforts on projects which will yield the greatest and quickest increase in output and productivity. As a rule, projects for municipal improvement do not meet this test”. Robert Garner to Emilio Toro, 21 Aprile 1953, citato in *Ibid.*, 117.



esperti internazionali e i funzionari locali. Grazie al suo ruolo nella missione e in seguito negli organi di pianificazione economica Currie diventa dunque il mediatore e il contatto utilizzato per cercare di accedere al prestito della Banca.

Come abbiamo detto, i metodi di visualizzazione delle reti sociali non permettono di cogliere adeguatamente quello che resta un processo dinamico, che ha bisogno di essere ricostruito da una narrativa. Tuttavia possiamo tentare una visualizzazione che permetta di visualizzare come una catena relazionale costituisca un'attivazione di uno o più contatti relazionali all'interno dell'universo relazionale di uno o più attori.



**Grafo 6. Rappresentazione del processo di incatenamento relazionale tra Karl Parrish e Lauchlin Currie.**

Quest'immagine unisce in un unico grafico tutti i contatti attivati da Karl Parrish dagli anni Venti al 1952, anno di richiesta del prestito alla Banca Mondiale. La particolarità dell'applicazione del concetto di catena relazionale è dunque quello di illustrare concretamente il processo di attivazione di un contatto nell'accesso a una risorsa. In questo caso vediamo come Karl Parrish abbia attivato nel corso del tempo determinati contatti per avere accesso dapprima ai prestiti delle banche commerciali e della Export-Import Bank e in seguito ai prestiti della Banca Mondiale.

Le transazioni con la Banca Mondiale effettuate dal Municipio di Barranquilla mostrano come la missione del 1949 rappresenti un momento di sperimentazione istituzionale in cui i funzionari colombiani sfruttano le risorse che l'organizzazione internazionale aveva reso disponibili. Queste sperimentazioni si poggiano inizialmente su un capitale di tipo relazionale, ma si cristallizzano nell'apprendimento di un protocollo operativo che permane anche dopo la missione. Per riassumere, la rete egocentrata di Currie dipende dagli assetti organizzativi più volte evocati: totale autonomia nella gestione delle operazioni, contatti stretti con gli attori locali che, a loro volta hanno portato alla progressiva inserzione di altri attori nella rete. Si tratta quindi di una rete poco densa e caratterizzata da un continuo ricambio dei contatti di ego. Alcuni attori spariscono con la missione, mentre altri cristallizzano i loro legami con gli advisors internazionali e aumentarono la loro centralità nel passaggio delle informazioni e nella gestione delle operazioni. È il caso di Emilio Toro, che avevamo visto essere poco presente negli scambi durante la missione, ma che tra il 1950 e il 1953 (figure 4 e 5) risulta centrale nelle richieste dei prestiti e gestione delle operazioni.

Questo tipo di analisi ci aiuta anche a capire l'importanza dell'analisi relazionale nello studio delle organizzazioni. Nel nostro caso, abbiamo da un lato un'organizzazione di recente creazione, come la Banca Mondiale, in cui la fluidità dell'assetto organizzativo iniziale si ripercuote sulle relazioni tra gli attori che ne fanno parte e viceversa. Currie viene assunto a guida della missione nonostante non faccia parte dell'intorno relazionale del management della Banca e questo elemento provoca una riconfigurazione delle relazioni che si erano attivate nei primi contatti tra i rappresentanti del governo colombiano e la Banca. Araujo e Gutierrez, che, come visto, avevano diretto le prime negoziazioni, restano sullo sfondo dell'universo relazionale di Currie, mentre altri personaggi, come Emilio Toro, Martin del Corral e lo stesso Samuel Hollopeter intensificano la loro presenza e influenza nelle negoziazioni. L'assetto relazionale, quindi, permette completare l'analisi dell'emergenza di un'organizzazione come la Banca

Mondiale spiegando come certe pratiche si siano imposte sulle altre. La stessa forma assunta dal già più volte citato rapporto redatto da Currie alla fine della missione, il *The Basis for a development plan for Colombia*, si deve in parte a questa struttura relazionale. Dato l'impatto che questo rapporto ebbe nei dibattiti sull'economia dello sviluppo, appare importante riconoscerne la relazione non con il percorso biografico e professionale di Currie, ma anche con le dinamiche relazionali su cui si è poggiata la missione.

Concludendo la parte riservata all'analisi della missione e più in particolare alla rete di contatti attivati da Lauchlin Currie, possiamo ora completare l'analisi della specificità della General Survey Mission e del suo impatto nella politica economica colombiana. Le procedure su cui si basò la missione portarono alla cristallizzazione di un particolare universo relazionale in cui Currie e in seguito Toro si trovarono al centro dei contatti tra la Banca Mondiale e gli attori locali. Attraverso la missione molti attori si inserirono nelle negoziazioni mobilitando ciascuno il proprio universo relazionale per accedere ai prestiti della Banca. Fino al 1953 Currie e Toro furono spesso utilizzati come risorsa relazionale per avviare le trattative con la Banca Mondiale (si veda l'esempio del prestito richiesto dal comune di Barranquilla). Questo progressivo inserimento degli attori locali nella rete di Currie, attraverso la creazione di catene relazionali, è osservabile anche attraverso un'altra forma di visualizzazione della sua rete egocentrata, che ci appare più appropriata per evidenziarne lo svolgimento nel tempo

	ANNO				
	1949	1950	1951	1952	1953
	3	37		81	12
	5	40		82	
	8	63			223
	9	108			
	10	68			
	18	307			
	19	42			
	20	104			
	21	93			
	22	308			
	24	94			
	39	67			
	52	144			
	85	66			
	92	43			
	96	47			
	98	139			
	102				
	109				
	111				
	112				
	115				
	118				
	119				
	120				
	126				
	132				
	133				
	134				
	135				
	254				
	317				
	349				

**Tabella 15. Progressivo inserimento degli attori nella rete egocentrata di Lauchlin Currie (1949-1953)<sup>316</sup>.**

La tabella 15 mostra gli attori entrati in contatto con Currie nel corso della missione (1949 e 1950) e negli anni in cui Currie lavorò nel Comité de Desarrollo

<sup>316</sup> Fonte: Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. WBGA.

Economico e nel Consejo Nacional de Planificacion (1951-1953). Più precisamente, viene indicato l'anno in cui si produsse il primo scambio tra Currie e ciascun attore (indicato attraverso il numero che lo identifica nella nostra base dati). Abbiamo evidenziato in giallo gli attori locali per sottolineare da un lato, il loro peso tra i contatti di Currie e dall'altro, come la sua rete egocentrata si sia cristallizzata intorno a questi contatti, negli anni della missione. Notiamo che nel 1949 Currie entrò in relazione con alcuni attori locali, come Emilio Toro (ID 3) o Martin del Corral (ID 52). Attraverso la mediazione di questi attori, Currie entrò successivamente in contatto con altri attori locali, come Samuel Hollopeter, di cui abbiamo ricostruito in dettaglio le negoziazioni intorno alla richiesta del prestito per la città di Barranquilla.

Un altro aspetto particolarmente interessante messo in luce dalla tabella riguarda il fatto che la rete si stabilizzi intorno ai contatti attivati durante la missione. Gli attori che entrano in contatto con Currie in quel periodo sono sostanzialmente gli stessi che costituiscono il suo intorno relazionale negli anni successivi. Questo è un dettaglio fondamentale per capire la path dependency che la General Survey Mission sviluppò, anche a livello relazionale, rispetto al periodo successivo. Tra la molteplicità di contatti che Currie attivò durante la missione, alcune di esse cristallizzarono, formando il nucleo di relazioni alla base delle operazioni successive. Non vi fu un turn over importante tra gli attori in contatto con Currie tra gli anni 1951 e 1953. Al contrario, questo momento fondamentale di definizione delle relazioni tra la Banca e il governo colombiano venne gestito da Currie e dagli attori che costituivano il centro del suo universo relazionale (per quanto riguarda gli attori locali) mobilitato durante la missione. Questo aggiunge un nuovo elemento di analisi per considerare l'impatto della missione guidata da Currie. La sua importanza non deriva solo dall'essere la prima missione di questo tipo avviata dalla Banca Mondiale e dai dibattiti scaturiti dalle raccomandazioni che produsse. La configurazione dei rapporti tra advisors internazionali e attori locali che si instaurò durante la missione determinò l'assetto dei rapporti tra gli attori che presero parte agli organi di pianificazione economica.

La creazione del Comité de Desarrollo Economico y del Consejo Nacional de Planeacion, entrambi enti del governo colombiano<sup>317</sup>, segnò l'evoluzione e la formalizzazione di quell'ordine spontaneo che si era costituito con la missione. Come ha osservato Roger Sandilands, autore di una biografia su Luchlin Currie, "il programma

---

<sup>317</sup> È opportuno sottolineare che si tratta di enti interamente colombiani, creati con il decreto legge 2838, i cui advisors (nazionali e internazionali) vengono assunti direttamente dal governo.

della BIRS per la Colombia venne convertito per molti versi in un programma colombiano per la Colombia<sup>318</sup>. Abbiamo accennato all'interesse che i governi colombiani avevano mostrato verso misure di pianificazione della politica economica; ma questi due organi sono prodotti intrinseci della missione, sono legati ai suoi assetti istituzionali e relazionali. Un esito che non era stato pianificato, non era tra gli obiettivi dichiarati dalla missione, ma che vi è legato nella configurazione che assume e nelle strategie concrete intraprese dagli attori che vi operano.

Il Comité era stato creato nel 1950 con il proposito di canalizzare ingenti prestiti provenienti dalla Banca Mondiale in seguito alla General Survey Mission. Currie in questo modo aveva sperato di trasformare il rapporto conclusivo della missione in una effettiva politica economica colombiana e allo stesso tempo fornire un modello per i futuri rapporti redatti dalla Banca Mondiale per affrontare il problema delle aree sottosviluppate. In realtà, la Banca Mondiale non diede mai un appoggio convinto ai lavori del Comité, né condizionò il versamento di prestiti alla ricezione delle raccomandazioni del report. Nonostante quanto era stato dichiarato inizialmente, infatti, le negoziazioni per i prestiti al governo colombiano e in particolare quelli per la costruzione delle infrastrutture viarie e delle centrali idroelettriche continuarono in parallelo ai lavori del Comité e vennero gestiti direttamente dai ministeri colombiani. Questo appare chiaro osservando le dinamiche intorno al prestito per la costruzione di un'arteria ferroviaria lungo il Rio Magdalena e all'ammodernamento delle principali reti autostradali, che, come descritto da Sandilands venne negoziato direttamente dal Ministro dei Lavori Pubblici Jorge Leyva, lasciando sostanzialmente la Commissione esclusa dalle decisioni<sup>319</sup>.

Il prestito venne richiesto direttamente dal Ministro dei Lavori Pubblici Jorge Leyva a Robert Garner, durante un viaggio a Washington nel gennaio del 1951, senza coordinarsi con il Comité. Nonostante Currie avesse auspicato che gli accordi su questo prestito procedessero solo in seguito a una compilazione di un rapporto da parte del Comité, Jorge Leyva insistette per volare a Washington in modo da chiudere al più presto la questione. La lettera di Leyva a Currie esprime bene la perdita di potere decisionale da parte del Comité:

---

<sup>318</sup> «the IBRD program for Colombia was, to a remarkable extent, converted into a Colombian program for Colombia». Sandilands, *The Life and Political Economy of Lauchlin Currie*, 169.

<sup>319</sup> Ibid., 170–72.

“Ho ricevuto istruzioni dal Presidente [colombiano] di andare a Washington per chiedere personalmente alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo un prestito per un piano di ricostruzione delle autostrade preparato dal Ministro dei Lavori Pubblici”<sup>320</sup>

Anche Emilio Toro era presente alla riunione e il 13 febbraio, subito dopo la fine dei lavori con la Banca, scrisse a Currie assicurandolo circa l'appoggio della Banca al Comité, a dispetto del comportamento di Leyva.

“Il mio viaggio è stato molto opportuno. Tutti [Garner, Leyva, l'ambasciatore colombiano Eduardo Zuleta Angel] hanno capito adesso che la Banca si muove solo dietro indicazione della Commissione e che la Banca ti appoggia al cento per cento.”<sup>321</sup>

Rispetto all'assetto relazionale che si era cristallizzato durante la missione, formato sostanzialmente dalla rete di legami intorno a Currie, cominciarono ad instaurarsi nuovi assetti che influiscono profondamente sulle decisioni prese e sulle stesse sorti del Comité. Assistiamo quindi contemporaneamente all'ascesa di nuovi personaggi nel panorama politico colombiano, come Jorge Leyva, a causa di un cambiamento degli equilibri politici tra i due principali partiti, che descriveremo nel prossimo paragrafo e ad un solco sempre più pronunciato tra Currie e il management della Banca. La maggior parte degli scambi in questo periodo, in effetti, avvengono tra il vice direttore della Banca Mondiale Garner, a Washington e gli advisor Torfs e Burland, a Bogotá. L'aspetto più significativo di queste decisioni, che troviamo ripetuto in diverse lettere, riguarda la possibilità di oltrepassare il Comité nell'approvazione dei prestiti. Se da un lato l'appoggio formale alle linee del Comité viene garantito, si sostiene l'opportunità di pervenire rapidamente a una decisione riguardo ai prestiti già richiesti prima della missione, anche in assenza di un rapporto conclusivo da parte del Comité. Durante un colloquio tra gli advisors Burland e Grayson e il Ministro degli Esteri Gonzalo Restrepo Jaramillo, anch'esso condotto parallelamente rispetto ai lavori del Comité, si affermava infatti che il Ministro

“sentiva che, rispetto alla messa in atto delle raccomandazioni della commissione, era più appropriato agire dietro specifiche raccomandazioni della Commissione nei vari

---

<sup>320</sup> “I received instructions from the President [of Colombia] to go to Washington in order to ask personally to the International Bank for Reconstruction and Development a loan for the plan of Highroads reconstruction prepared by the Minister of Public Works. Lettera di Jorge Leyva a Currie, January, 23, 1951, LBCP, box 32.

<sup>321</sup> My trip here has been very convenient [...]. [A]ll of them [Garner, Leyva, the Colombian Ambassador Eduardo Zuleta Angel] understand very well now that the Bank will only go along with the Committee recommendations and that the Bank backs you (personally) 100%.”. Lettera di Toro a Currie, February 13, 1951, LBCP, box 33.

ambiti e non aspettare necessariamente che la Commissione termini di deliberare su tutti gli aspetti. [...] Burland ha detto che la Banca era arrivata alla stessa conclusione”<sup>322</sup>.

Gli effetti di questa messa da parte del Comité nella valutazione e gestione dei prestiti sono chiaramente visibili osservando il memorandum relativo al meeting interno al Loan Department della Banca Mondiale, che si tenne il 22 marzo 1951, anche questa volta in assenza di Currie<sup>323</sup>. Innanzitutto risulta chiaro che Torfs aveva ormai sostituito Currie nel riportare quanto accadeva in seno al Comité e, più in generale, quanto veniva discusso nei vari ministeri.

Inoltre, il memorandum si apre con una descrizione delle attività del Comité nel suo primo anno di funzionamento. Appare chiaro che, se lo studio e le proposte in materia di politica monetaria e fiscale avevano proceduto speditamente, arrivando a far approvare un piano di politiche monetarie volto a ridurre l'inflazione, nonché un cambiamento della struttura della Banca della Repubblica, tale da permettere di ampliare il suo potere rispetto alle altre banche, molte delle decisioni riguardanti un piano di investimenti per il settore agricolo e industriale era ancora in corso di elaborazione. In effetti, se osserviamo i prestiti della Banca Mondiale approvati in quel periodo, osserviamo che si tratta sostanzialmente di richieste di prestito formulate prima della missione. Cinque importanti aspetti evidenziati dal rapporto conclusivo della General Survey Mission era ancora sul tavolo delle trattative: un programma comprensivo di investimenti per il Paese; un programma di investimenti per il settore agricolo, un programma di sviluppo dei trasporti aerei, un programma di sviluppo delle infrastrutture portuali e fluviali e un programma di sviluppo della rete ferroviaria, cui si aggiungeva il programma di sviluppo industriali per il quale, le negoziazioni ruotavano intorno alla costruzione di un'acciaieria a Paz de Rio, nella regione di Boyaca. Una volta terminata l'analisi di questi aspetti, il Comité avrebbe redatto una relazione da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

Nell'analizzare questa situazione, Torfs espresse dubbi riguardo al reale peso del Committee sui Ministeri, al punto da auspicare la creazione di un altro organo che approvasse le indicazioni espresse dal Comité, ma questa volta con il peso politico

---

<sup>322</sup> “felt that, in connection with the Government implementation on the Committee's recommendations, it was quite appropriate to act upon specific recommendations of the Committee in the various fields and not necessarily to postpone all action until the end of the Committee's deliberations. [...] Mr Burland commented that the Bank had reached the same conclusion”. Fonte: Banca mondiale. *Office Memorandum*, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. WBGA.

<sup>323</sup> Notes on Meeting of Staff Loan Committee, 22 Marzo 1951.



sufficiente a farle trasformare in linee di politica economica. Quest'organi, totalmente indipendente dal Comité, avrebbe giovato della presenza di un rappresentante della Banca Mondiale. Inoltre, Torfs indicò che il report conclusivo della missione, il cosiddetto Currie report, era ormai diventato obsoleto e che dunque non poteva più servire come base per le raccomandazioni. Se il Currie report era obsoleto, il Comité non godeva di maggiore appoggio: Torfs affermava in pratica che si trattava di un prodotto del passato e che bisognava ormai discutere di come continuare i lavori andando oltre il Comité stesso. Quello che si andava affermando in questa riunione è dunque un superamento del Comité e dei suoi assetti relazionali e istituzionali, che, come abbiamo visto, erano stati inaugurati e poi fissati dalla General Survey Mission. Questo passaggio è chiarito da un'affermazione di Garner. Secondo il vice Presidente della Banca Mondiale, il Committee doveva essere messo al corrente della posizione della Banca riguardo ai prossimi passi del programma di sviluppo in Colombia, ma “il contatto ufficiale della Banca dovrebbe essere il Presidente della Repubblica”<sup>324</sup>.

Nei mesi successivi il Comité pervenne alla compilazione di un report conclusivo, ma il suo peso nella negoziazione dei loans era ormai indebolito. Il 2 agosto 1951, Jacques Torfs scrisse a un rappresentante del Loan Department della Banca per esprimere il suo punto di vista sul futuro delle relazioni tra la Banca Mondiale e il governo colombiano. In un momento in cui la Banca si accingeva a inaugurare una nuova forma di finanziamento, ovvero una serie di "program loans", era necessario che i prestiti fossero condizionati al perseguimento di politiche economiche e programmi specifici. Per fare questo suggeriva la creazione di un Ufficio di pianificazione, a stretto contatto con la Presidenza della Repubblica colombiana<sup>325</sup>. Si ponevano in questo modo le basi per il passaggio di consegne tra il Comité de Desarrollo Economico e il Consejo Nacional de Planificacion.

---

<sup>324</sup> “the Bank's official contact should be with the President of the Republic”. Ibid. p. 4

<sup>325</sup> Torfs to Rosen 2 agosto 1951.

### 6.3: Dal Comité al Consejo Nacional de Planeacion (1952-1954): il ruolo di Albert Hirschman.

Il Consejo Nacional de Planeacion entrò in attività il 15 marzo del 1951; lo staff è costituito da Emilio Toro, Rafael Delgado Berraneche e Jesus Maria Marulanda, mentre per quanto riguarda la Banca Mondiale viene riconfermato Jacques Torfs e si propone l'assunzione di Albert Hirschman. Hirschman è alla sua prima esperienza come advisor e non ha ancora pubblicato i suoi lavori fondamentali sull'economia dello sviluppo. Impiegato al Federal Reserve, sta valutando diverse alternative, tra cui l'eventualità di stabilirsi a Parigi per lavorare all'Office of Special Representatives, l'ufficio che coordina le agenzie incaricate dell'applicazione del Piano Marshall<sup>326</sup>. Decide invece di accettare la proposta della Banca Mondiale e il 15 marzo del 1952 inizia la sua attività al Consejo come unico advisor internazionale, incaricato di supervisionarne tutte le operazioni.

Dalla ricostruzione degli ultimi atti del Comité de Desarrollo Economico e soprattutto del progressivo allontanamento della Banca da Currie, sembrerebbe che la scelta di Hirschman come advisor al Consejo sia stata un'ulteriore mossa da parte del management della Banca Mondiale per concludere rapidamente i rapporti con Currie, e affidarsi esclusivamente a Hirschman e Torfs. Ma come abbiamo visto, Toro insistette affinché Currie venisse assunto, nonostante le perplessità di Garner al riguardo e Currie affiancò Hirschman nella supervisione del Consejo.

I conflitti non tardarono a presentarsi e videro una contrapposizione netta tra Toro e Currie da un lato e Hirschman e il management della Banca Mondiale dall'altro. Hirschman cerca di accentrare le operazioni del Consejo sotto il suo controllo, premendo per l'esclusione di Currie dal Consejo, considerandolo un elemento di conflitto e di scarsa utilità nel favorire le trattative con il Consejo. Una lettera a Richard Demuth è molto chiara in proposito:

“Non ho bisogno di dire che non è solo sgradevole (e il modo di lavorare di Currie non aiuta) ma crea anche confusione tra i membri del Consiglio. In effetti stiamo

---

<sup>326</sup> Lettera di Ellis a Hirschman, 12 maggio 1952 and Triffin to Hirschman, 19 maggio 1952, Albert O. Hirschman Papers, 1900-2004 (bulk 1950-2000). Princeton: Princeton University Library. Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers. (AOHP forward), International Bank for Reconstruction and Development, Advisor to the National Planning Board of Colombia (1951-1956), Correspondence and Memoranda, Box 39.

cadendo esattamente nella situazione di confusione e conflitto preannunciata da Garner a Toro”<sup>327</sup>.

Le fasi di questo conflitto sono esaustivamente descritte da Alacevich (Alacevich 2009) e un recente articolo di Sandilands (Sandilands 2015) colma alcune lacune aggiungendo alle fonti disponibili negli archivi della Banca Mondiale e nei fondi di Currie e Hirschman una serie di memoranda redatti da Currie e attualmente in fase di catalogazione.

Come previsto da Hirschman, inizialmente il ruolo di Currie doveva limitarsi a continuare all'interno del Consejo il lavoro di riforma della pubblica amministrazione che era stato cominciato l'anno precedente, ma in realtà, grazie all'esperienza maturata tra gestione della missione e coordinamento del Comité e all'appoggio di Emilio Toro, Currie finì per occuparsi dell'insieme delle attività del Consejo. Hirschman e il management della Banca fecero capire che la presenza di Currie nel Consejo poteva minarne i lavori e alla fine di settembre Hirschman sembrava aver ottenuto che Currie fosse messo da parte:

“Alla fine è stato lo stesso Currie a risolvere il problema, commettendo un errore di quelli imperdonabili qui. Se ci penso, l'episodio mi ricorda uno degli ultimi Cento giorni di Napoleone, con la fortunata differenza che il ritorno di Currie è durato solo la metà del tempo”<sup>328</sup>.

In realtà la presenza di Currie nel Consejo continuò, e Hirschman continuava a segnalare a Knapp le difficoltà che questa situazione comportava, fino a quando quest'ultimo affermò che Currie avrebbe dovuto essere “rimosso completamente dalla scena”<sup>329</sup>. Nel frattempo Currie continuava ad occuparsi delle attività del Consejo e in particolare delle politiche monetarie, insieme a Enrique Penalosa Camargo, in quel periodo membro del Consejo e che ritroveremo a capo dell'Istituto di Riforma Agraria nel 1961.

---

<sup>327</sup> “I need hardly to say that this is not only unpleasant (Currie’s operating methods do not help matter) but also serves to confuse the Council members. In fact we are getting exactly into the situation of confusion and conflict against with Mr Garner warned Dr Toro”. Lettera di Hirschman a Demuth, 23 Agosto, 1952 Fonte: Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. WBGA.

<sup>328</sup> “As events turned out, Currie took it upon himself to resolve everything by committing one of those blunders which are note forgiven here. Looking back on it now, the whole episode reminds one of Napoleon's Hundred Days, with the fortunate difference that Currie's comeback lasted about half as long”. Lettera di Hirschman a Knapp, 20 settembre 1952. Fonte: Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. WBGA.

<sup>329</sup> “completely removed from the scene» Lettera di Knapp a Torfs, 27 Novembre 1952 Fonte: Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. WBGA.

Nel 1953 il colpo di stato del 1953 porta al potere il generale Rojas Pinilla e, conseguentemente, molti esponenti del partito liberale, tra cui Emilio Toro, lasciano gli incarichi che ricoprivano ed escono di scena. Anche Currie abbandona il Consejo nello stesso anno per ritirarsi dall'attività di advisor, pur stabilendosi definitivamente in Colombia. Se queste sembravano le condizioni ideali per sanare i conflitti all'interno del Consejo e permetterne un proficuo lavoro di mediazione con il governo colombiano, Hirschman, nell'autunno del 1953, ammette la scarsa influenza istituzionale e politica dell'ente:

“Non c'è molto da dire. Per adesso la riorganizzazione del lavoro che era stata prospettata non si è avviata e le condizioni continuano ad essere poco soddisfacenti. [...] Il Consiglio, nella sua composizione attuale, ha pochissima influenza sulle decisioni importanti.”<sup>330</sup>

La situazione non cambiò nel 1954 e Hirschman decise di non rinnovare l'incarico, ammettendo un “sollievo” pensando alla fine della sua esperienza nel Consejo, a causa del funzionamento non soddisfacente del Planning Office”<sup>331</sup>. Nonostante l'arrivo di Hirschman, il Consejo sembrava destinato alla stessa sorte del Comité, la Banca decise quindi di affidarsi direttamente alla contrattazione con i ministeri nella gestione dei prestiti.

Alacevich, Adelman e più recentemente Sandilands hanno cercato di ricostruire le origini del conflitto tra Currie e Hirschman dal punto di vista delle visioni sullo sviluppo economico, che si confrontavano durante le attività del Consigli <sup>332</sup>. Riassumendo questi lavori, oltre alla già evocata differenza di approccio (program approach vs project approach), emergono due particolari terreni di scontro: la politica monetaria e la politica industriale. Per quanto riguarda la politica monetaria, lo scontro avvenne sull'analisi del budget che Currie stava compiendo con Enrique Penalosa Camargo. Come efficacemente descritto da Alacevich, le due posizioni riguardo alla

---

<sup>330</sup> “There is not much to report. For the time being nothing has come of the proposed re-organization of our work and conditions continue to be rather unsatisfactory. [...] the Council, as presently composed, has very little influence on important policy decisions”. Hirschman to Knapp, September 16, 1953, AOHP. International Bank for Reconstruction and Development, Advisor to the National Planning Board of Colombia (1951-1956), Correspondence and Memoranda, Box 39.

<sup>331</sup> “unsatisfactory functioning of the Planning Office». Lettera di Hirschman a Knapp, May 1, 1954, AOHP. International Bank for Reconstruction and Development, Advisor to the National Planning Board of Colombia (1951-1956), Correspondence and Memoranda, Box 39.

<sup>332</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*; Adelman, *Worldly Philosopher*; Roger J Sandilands, «The 1949 World Bank mission to Colombia and the competing visions of Lauchlin Currie (1902-1993) and Albert Hirschman (1915-2012) », *History of Economic Thought and Policy*, n. 1 (2015): 21–38.

situazione monetaria del Paese non erano così distanti. Già nel maggio del 1952 Currie aveva affrontato il problema: il rapido aumento delle riserve monetarie del governo avrebbe esposto il Paese a un rischio inflazionario. Per entrambi si trattava di evitare un eccesso di spesa pubblica, ma le statistiche disponibili per il 1952 segnalavano che la spesa pubblica sarebbe stata difficilmente sotto controllo, confermando quindi una tendenza inflattiva<sup>333</sup>.

Lo scontro riguardò invece le stime sulle entrate. Nel settembre 1952 Currie e Penalosa avevano terminato l'analisi presuppostale, stimando una crescita delle entrate provenienti dalla tassazione: “In un Paese in pieno processo di sviluppo, le tasse e le proprietà tassabili aumentano ogni anno”<sup>334</sup>. Hirschman considerava le cifre espresse altamente sovrastimate e che questo calcolo fosse molto rischioso. Bisognava al contrario calcolare al ribasso le entrate provenienti dalla tassazione per incitare ad una diminuzione della spesa pubblica. Questo avrebbe permesso, in caso di uno scenario più favorevole di quello supposto, di ottenere quel surplus di budget di cui il Paese aveva bisogno. Nel descrivere l'evoluzione degli avvenimenti, Sandilands cita un memorandum redatto da Currie a Bogotá, non ancora disponibile nel suo fondo privato conservato alla Duke Library durante la nostra ricerca.

Questo memorandum mostrerebbe che il Presidente colombiano abbia in effetti adottato le stime di Currie e Penalosa, in accordo con il Consejo stesso, ma al di là delle considerazioni espresse sulle stime, come nota Alacevich, lo scontro era prevalentemente tattico: Hirschman criticava infatti che il memorandum redatto da Currie e Penalosa fosse stato reso pubblico nello stesso momento in cui il Ministro delle Finanze ne aveva compilato e presentato uno al Presidente. Questa sovrapposizione sarebbe stata problematica per il Consejo, in quanto avrebbe manifestato una scarsa autorità e capacità di comunicazione con i ministeri. Avrebbe mostrato in pratica l'inutilità del Consejo nella elaborazione delle politiche economiche, dal momento che i memoranda fatti non venivano adottati dai ministeri in questione, che invece ne compilavano e presentavano di alternativi.

Un altro terreno di analisi, con una storia ancora più travagliata riguarda la politica industriale e in particolare la creazione di un'acciaieria a Paz de Rio. Anche in questo caso

---

<sup>333</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, 105.

<sup>334</sup> In a country in a full development process like Colombia, income and taxable property grow every year”. Lauchlin Currie, Enrique Peñalosa, *Memorandum preliminar sobre el presupuesto*, 20 settembre 1952. AOHP, International Bank for Reconstruction and Development, Advisor to the National Planning Board of Colombia (1951-1956), Correspondence and Memoranda, Box 39.

ci affidiamo al resoconto di Alacevich per dettagliare le fasi dello scontro. Questo progetto era stato presentato dai rappresentanti del governo colombiano ancora prima della missione. Già nel 1949, un'impresa americana, la Koppers Company, aveva preparato uno studio sulla fattibilità di costruzione di un'acciaieria a Belencito, vicino a Paz de Rio, dove si trovavano importanti depositi di ferro e carbone. L'idea espressa dalla compagnia era quella di una centrale su larga scala, che procedesse a una produzione integrata dell'acciaio. Il rapporto della General Survey Mission aveva espresso un giudizio negativo al riguardo. Lo studio eseguito da Carl Flesher, advisor della missione, notava innanzitutto che le stime sui costi per la costruzione dell'acciaieria prodotte dalla compagnia non erano realistiche, in quanto non tenevano in conto alcune voci, come la costruzione di alloggi e servizi per i lavoratori. Inoltre il metodo per finanziarne la creazione non sembrava convincente.

Nel 1947 era stata creata una compagnia pubblica (la Empresa Siderurgica Nacional Paz de Rio). I cittadini avrebbero avuto l'opzione di acquistare alcune azioni della compagnia, destinandovi il 2,5% dei tributi da pagare. La missione notava però che, se questo stratagemma avrebbe permesso una ricapitalizzazione della compagnia, il management sarebbe rimasto pubblico. Inoltre, la garanzia sui prestiti necessari alla sua creazione sarebbe stato lo stesso governo colombiano. La gestione della compagnia, quindi, sarebbe stata essenzialmente politica, minando in questo modo la sua produttività. Altre considerazioni riguardavano la scarsa opportunità di costruire una fabbrica di quel tipo in una regione scarsamente collegata dai trasporti, elemento, questo, che avrebbe pregiudicato la possibilità di creare un vero e proprio polo industriale nella regione. La scelta di Paz de Rio appariva quindi come costosa e poco efficace sul piano degli investimenti e delle ricadute sullo sviluppo industriale del Paese. L'acciaieria non sarebbe mai stata competitiva e sarebbe stata schiacciata dal mercato estero. Il rapporto della missione proponeva un'alternativa: la costruzione di una fabbrica più piccola a Barranquilla. Questa fabbrica si sarebbe occupata di lavorare la materia prima importata dall'estero, riducendo quindi i costi di costruzione. Il finanziamento della Banca Mondiale sarebbe variato significativamente: dai 40 milioni richiesti dal preventivo fatto dalla Kopper Company per l'acciaieria a Paz de Rio, ai 5 milioni richiesti per la costruzione della centrale più piccola, a Barranquilla, prospettato dalla General Survey Mission e in particolare da Flesher e Currie.

Nonostante il parere netto della missione, le pressioni del governo erano continuate, in quanto l'acciaieria muoveva forti interessi sia tra i politici locali della

regione interessata sia tra gli industriali. Per questa ragione, al momento di insediamento del Comité de Desarrollo Económico, l'acciaieria Paz de Rio fu tra i primi punti all'ordine del giorno. Si trattava di discutere le indicazioni della relazione della missione e decidere come procedere. Il Comité appoggiava le conclusioni della missione, ma come abbiamo visto la sua posizione nei rapporti tra il governo colombiano e la Banca Mondiale fu, fin dall'inizio, piuttosto debole. Nel frattempo, la Empresa Siderurgica Paz de Rio aveva commissionato un nuovo studio sempre da parte di un'impresa americana, la McKee Company. Il suo vice-presidente, William Haven venne in Colombia e si confrontò con il governo colombiano e con il Comité de Desarrollo.

Il Comité faticava a mantenere la posizione, stretto tra le pressioni della Empresa Siderurgica e la volontà del governo di assecondare i tanti interessi che l'acciaieria muoveva. Tuttavia, le raccomandazioni del Comité seguivano l'impianto proposto da Currie: l'acciaieria era troppo costosa e rischiava di assorbire una parte troppo importante del credito internazionale che il Paese stava negoziando, lasciando poche risorse agli altri progetti. Da questo punto di vista, la soluzione di una fabbrica più piccola, a Barranquilla, non metteva a rischio le risorse da destinare al programma di sviluppo. Un compromesso tra le due proposte venne formulato da Flesher. Si riconosceva in effetti l'importanza strategica della produzione interna di acciaio, per rendersi indipendente dal mercato estero, ma bisognava abbassarne i costi di creazione. Per questa ragione, Flesher formulò l'ipotesi di una fabbrica più piccola, ma a Paz de Rio, per venire incontro agli interessi locali. Un particolare importante riguardava i materiali per la costruzione, che sarebbero stati interamente di provenienza colombiana, evitando quindi una spesa in divisa straniera. Questa proposta divenne la posizione ufficiale del Comité, che compilò un "*Informe Preliminar*"<sup>335</sup> per lo stabilimento di una fabbrica di acciaio e chiese la consulenza di un'altra compagnia americana, la Salem Company, invitando il suo presidente Samuel Keener a Bogotá per studiare il progetto. Il costo finale dell'acciaieria, secondo le stime della Salem Company, sarebbe stato di 20 milioni di dollari.

Nonostante questi sforzi, il Comité non riuscì a far approvare il progetto al governo e venne sconfitto dalla contro proposta della Giunta della Empresa Siderurgica, con l'argomento secondo il quale una fabbrica di modeste dimensioni si sarebbe rivelata presto insufficiente, considerando l'aumento di domanda di acciaio nel mercato interno.

---

<sup>335</sup> Comité de Desarrollo Económico, Informe Preliminar para el establecimiento de una planta siderurgica, 14 dicembre 1950, AOHP, International Bank for Reconstruction and Development, Advisor to the National Planning Board of Colombia (1951-1956), Correspondence and Memoranda, Box 39.

Anche in questo caso la Banca Mondiale non appoggiò il Comité. Secondo Garner era inutile opporsi a quello che era ormai diventato un simbolo. I lavori del Comité quindi si chiusero con un'importante sconfitta. Le sue raccomandazioni vennero accantonate e la Empresa trovò i fondi per finanziare l'acciaieria grazie a un prestito di una banca francese.

La vicenda dell'acciaieria sembrava conclusa alla fine dei lavori del Comité, nel 1951. In realtà i lavori di costruzione e le modifiche al progetto continueranno fino al 1954 e dunque per tutto il periodo di attività di Hirschman in Colombia. Alacevich dedica una lunga analisi all'episodio di Paz de Rio, utilizzando da un lato gli eventi appena descritti, per esprimere la posizione di Currie e dall'altro gli scritti di Hirschman per confrontare le visioni dei due economisti sullo sviluppo economico. In particolare, sostiene che nella vicenda di Paz de Rio, che la Empresa riuscì a piegare a suo favore grazie agli interessi politici che muoveva, possiamo ritrovare un più generale “schema concettuale” che riguarda più in generale la visione delle politiche allo sviluppo proposte dai due advisors Currie e Hirschman<sup>336</sup>. Nel caso di Currie, questo schema si può riassumere in due postulati: lo sviluppo di un settore deve essere proporzionale agli altri; gli investimenti da destinare ai vari settori sono alternativi gli uni agli altri e devono essere dunque equilibrati. Il pensiero di Hirschman, che Alacevich ricava da scritti posteriori alla sua esperienza in Colombia, è invece quello che emerge compiutamente nel fondamentale testo *Strategy of economic development*: più che ad un uso equilibrato delle risorse, l'economista deve dedicarsi a comprendere quali meccanismi permettono di mettere in moto le risorse in un determinato contesto. In uno scritto del 1954, Hirschman citò espressamente il caso di Paz de Rio, sostenendo che il rapporto del Comité avesse erroneamente osteggiato la creazione dell'acciaieria, perché avrebbe potuto togliere risorse ad altri settori:

“La relazione della Banca mondiale [il “Currie report”] contiene solo una citazione molto vaga rispetto al fatto che la somma destinata a Paz de Rio potrebbe essere usata meglio diversamente”<sup>337</sup>.

L'analisi di Alacevich, analizza i contrasti tra Currie e Hirschman per comprenderne le visioni sullo sviluppo economico delle aree depresse, combinando quindi un'analisi delle politiche economiche proposte dai due advisors durante il loro periodo in Colombia con un'analisi sulle teorie dei due autori, maturate negli scritti

---

<sup>336</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, 99.

<sup>337</sup> “the report of the International Bank Mission [il Currie report] carried only one extremely vague sentence about the fact that the money involved in Paz de Rio might put to better use elsewhere” Ibid., 100.



pubblicati successivamente, prima fra tutte nell'opera di Hirschman *Strategies for Economic Development*. Questa analisi permette ad Alacevich di riconoscere i dibattiti sorti in seno alle prime missioni della Banca Mondiale e dunque di osservarne l'evoluzione attraverso i destini di questi due advisors e mettendo in relazione le loro posizioni con quelle di altri influenti advisors nella Banca, come Rosenstain-Rodan.

La nostra analisi si propone un obiettivo diverso, i contrasti tra i due advisors, in effetti, vengono innanzitutto calati nel contesto in cui si svolgono, vale a dire l'attuazione delle misure proposte nel report della General Survey Mission attraverso l'azione del Comité de Desarrollo Economico e il Consejo Nacional de Planeacion. Se l'analisi di Alacevich conclude che le due visioni di sviluppo economico proposte da Currie e Hirschman non erano esclusive l'una dell'altra, rimane da capire perché i contrasti che sorsero non poterono essere sanati, né le loro proposte integrate all'azione della Banca Mondiale nel Paese. In effetti, Currie venne definitivamente escluso dalle negoziazioni tra il management della Banca e il governo colombiano. Quanto alla gestione del Consejo Nacional de Planeacion da parte di Hirschman, se da un lato il management della Banca gli garantì un effettivo appoggio istituzionale, dall'altro, come ricordato, la Banca non firmò nessun prestito con il governo colombiano in quel periodo e lo stesso Hirschman, giustificò la sua decisione di non rinnovare il contratto di advisor proprio perché lamentava lo scarso impatto del Consejo nelle negoziazioni tra i ministeri colombiani e le agenzie di credito internazionale.

Sembra evidente quindi che l'influenza esercitata dalla missione, vero turning point nell'azione della Banca in Colombia, non venne "capitalizzata" dagli advisors incaricati di metterne in pratica le consegne. I prestiti approvati tra il 1950 e il 1954 erano stati negoziati prima della missione. Quelli immediatamente successivi non videro l'intervento diretto di Currie e Hirschman, al contrario, Currie si era espresso in modo nettamente contrario al finanziamento dell'acciaieria di Paz de Rio. Se risulta dunque difficile dimostrare che in seguito alla General Survey Mission la Banca, o il governo colombiano, adottarono un programma di sviluppo ispirato a una visione o un modello che si era affermato nel corso della missione o nel corso degli eventi successivi, sembra importante chiedersi quale fu l'eredità effettiva della General Survey Mission nei rapporti tra il governo colombiano e le agenzie di credito internazionale. In altre parole, come possiamo determinare l'impatto della missione sull'evoluzione delle politiche economiche colombiane basate sul finanziamento internazionale e sulle negoziazioni che ne seguirono.

Una prima risposta a questa domanda è già stata data nelle pagine precedenti. Come riassunto efficacemente da Virgilio Barco, la politica economica colombiana si può dividere in due momenti: “prima di Currie, dopo Currie”<sup>338</sup>. La missione è stata fondamentale per fissare per la fondazione di organi rivolti alla pianificazione della politica economica del Paese e il *The Basis for a Development Plan for Colombia* redatto da Currie rappresentò per molti versi la fondamento dell’azione delle agenzie internazionali del Paese. Le politiche che vennero attuate da altre agenzie o dalla stessa Banca Mondiale avevano come riferimento imprescindibile il Currie report, sia come massa di dati e statistiche redatte compiutamente per la prima volta, sia come individuazione dei principali ostacoli allo sviluppo del Paese e serie di raccomandazioni per abatterli.

In questo capitolo abbiamo però suggerito un’altra tesi, che andiamo ora ad articolare più compiutamente. Come abbiamo visto, la missione è stata il canale fondamentale per l’inserzione degli attori locali nelle negoziazioni con la Banca, grazie alla particolare posizione di Currie e al modo in cui la missione venne organizzata e attuata. Questa prima rete di rapporti che cristallizzano intorno a Currie e ad altri esperti locali, come Emilio Toro, determinò il lavoro del Comité de Desarrollo Economico e il Consejo Nacional de Planeacion. Entrambi furono gestiti da un gruppo di attori internazionali e locali attraversato da coalizioni variabili nel tempo, che cercheremo di analizzare da una prospettiva relazionale<sup>339</sup>. Seguendo questa prospettiva, cercheremo di comprendere le scelte degli attori che hanno preso parte a queste coalizioni e, di conseguenza, suggerire una diversa esplicazione alle dinamiche alla base dell’azione del Comité de Desarrollo e del Consejo Nacional de Planeacion.

Abbiamo già ricostruito la rete di relazioni che si produsse durante la missione evidenziandone le specificità e ci siamo successivamente focalizzati sulla rete egocentrata di Lauchlin Currie, mostrando come le modalità attraverso le quali Currie funzionò come risorsa relazionale per la progressiva inserzione degli advisors locali nelle negoziazioni con la Banca. Resta da comprendere come la struttura relazionale che si cristallizzò durante la missione influenzò l’evoluzione della rete di contatti tra esperti locali e advisors internazionali. Dopo aver svolto questa analisi della path dependency “relazionale” tra la

---

<sup>338</sup> Citato da Barend de Vries, “Transcript of interview with Barend De Vries”. Bank Oral History interviews, Series 4100, WBGU.

<sup>339</sup> Utilizziamo il termine “coalizioni” riprendendo la definizione di Boissevain: un gruppo di persone accomunato da un’organizzazione interna, e dal perseguimento di uno stesso obiettivo Boissevain, *Friends of Friends*.

missione e gli organi di pianificazione economica<sup>340</sup>, cercheremo di spiegare come l'assetto relazionale stabilitosi tra gli attori che parteciparono al Comité de Desarrollo e al Consejo Nacional ne influenzarono l'evoluzione. Il punto di partenza di questa analisi è la comparazione tra le reti egocentrate di Lauchlin Currie e Albert Hirschman, nel periodo che li vide advisors per il Consejo Nacional de Planeacion, tra il 1952 e il 1954.

Trattandosi di due persone in contatto tra loro, nella costruzione della rete di Currie abbiamo omesso Hirschman e le persone in contatto esclusivamente con Hirschman e non con Currie e viceversa. Per quanto riguarda la struttura, l'analisi statistica delle due reti, riportata nella tabella 16, ci rivela che sono piuttosto simili.

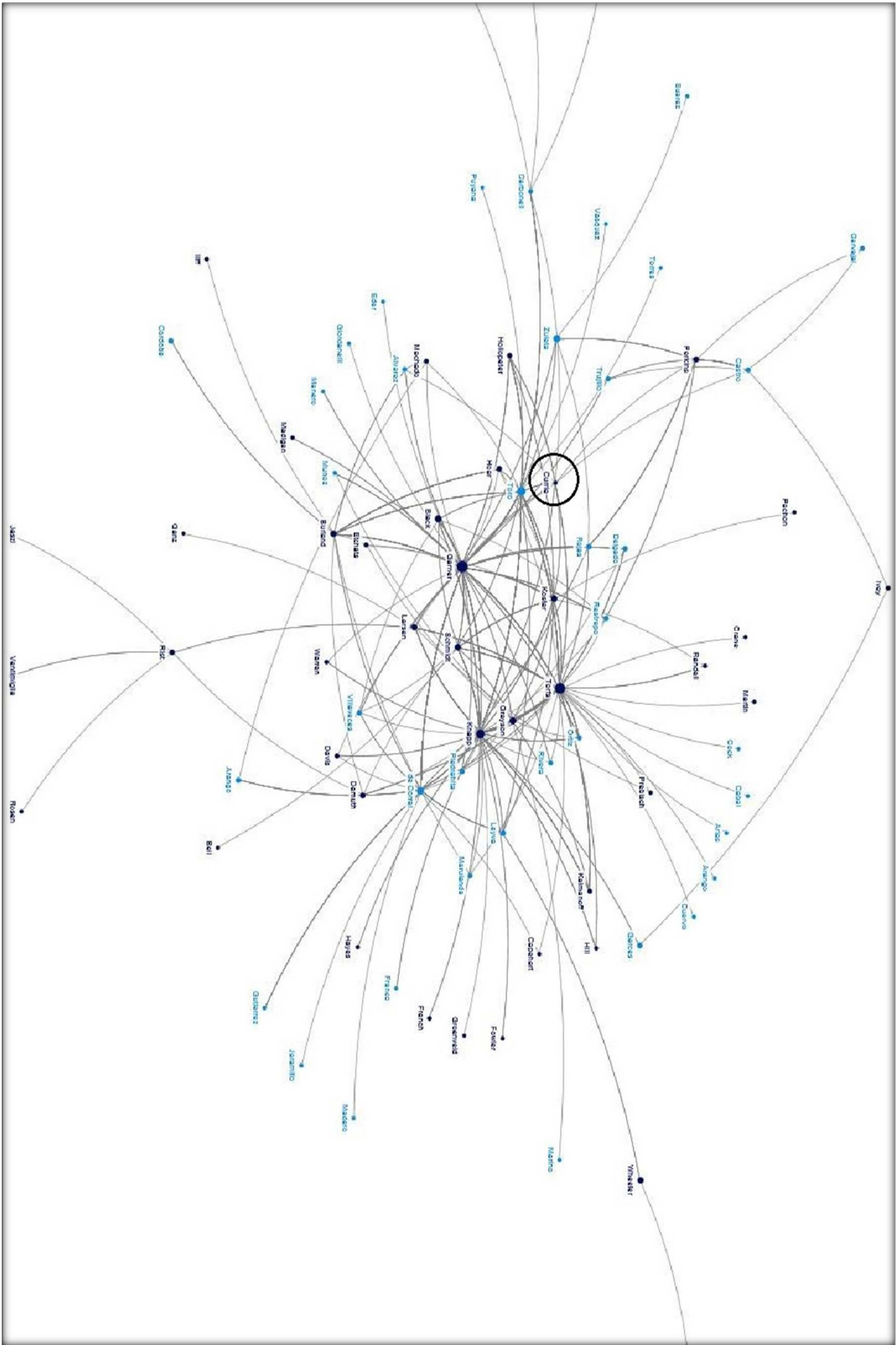
<b>Vertici</b>	<b>82</b>	<b>74</b>
Archi "unici", che rappresentano un solo scambio tra due attori	78	58
Archi che rappresentano almeno due scambi tra due attori	549	539
Numero totale di archi	627	597
Densità del grafico (valori da 0 a 1)	0,05	0,05

**Tabella 16. Statistiche relative alle reti egocentrate di Lauchlin Currie e Albert Hirschman.**<sup>341</sup>.

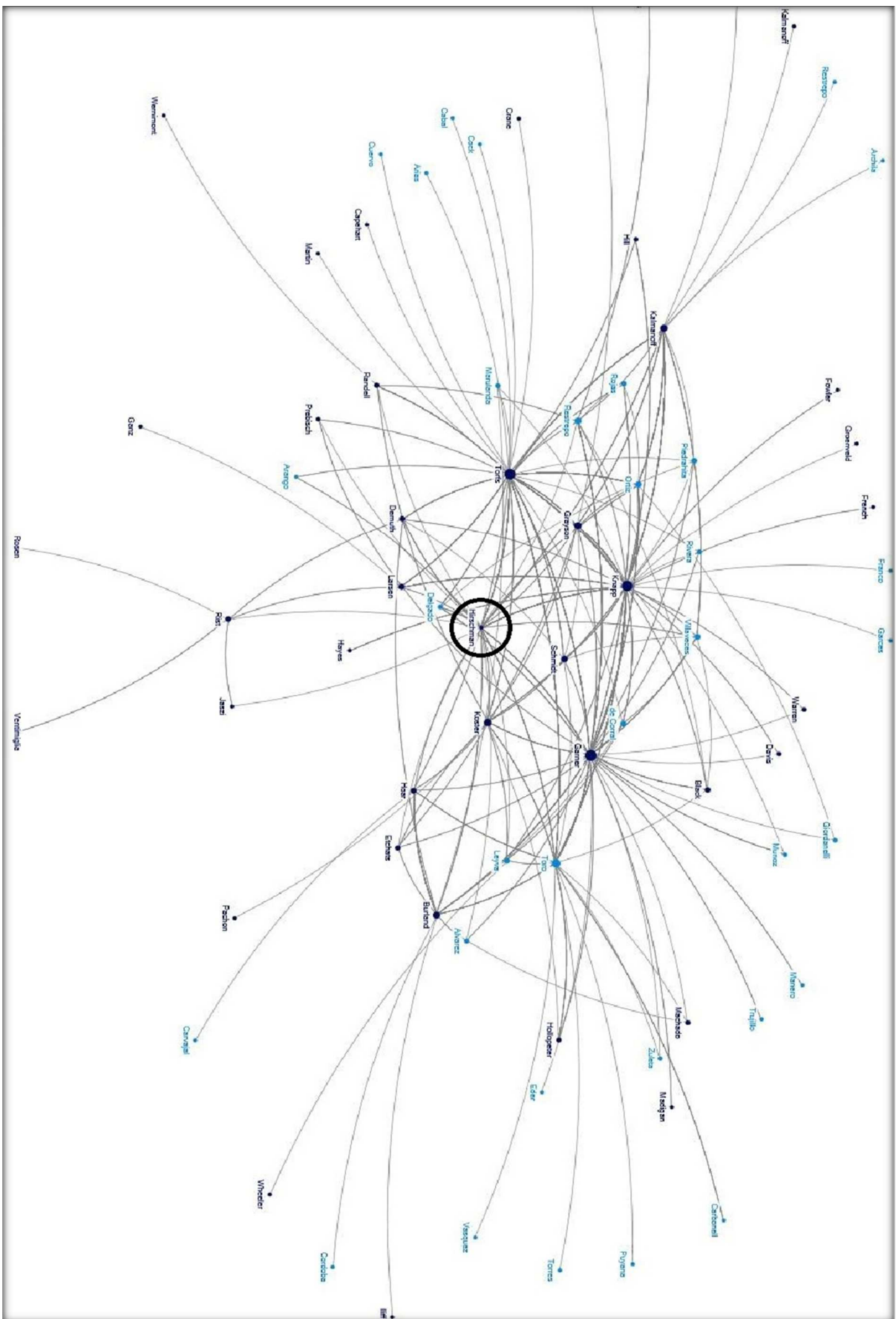
Il numero dei vertici è sostanzialmente uguale, anche se la rete di Currie è formata da un numero leggermente maggiore di attori. Più netta la differenza nel numero degli scambi: la rete di Currie ha 30 archi in più di quella di Hirschman. In questo dato possiamo già trovare traccia dell'assetto relazionale che si era instaurato durante la missione: un elevato numero di scambi tra persone poco connesse tra loro. Nonostante questa differenza, in entrambi i casi notiamo che le negoziazioni si svolgono tra un numero relativamente elevato di attori (trattandosi di un periodo di soli due anni), ma in cui la densità delle connessioni resta molto bassa: 0,05.

<sup>340</sup> Introducendo il termine di path dependency relazionale, vogliamo suggerire un'applicazione del concetto di path dependency all'analisi delle reti sociali. In pratica, anche nell'evoluzione di un tessuto di rapporti possiamo individuare momenti di lock-in, in base ai quali l'assetto relazionale tra un gruppo di attori, che emerge dalla congiuntura spesso aleatoria di più elementi, si cristallizza riducendo l'orizzonte di esiti possibili (in questo caso le risorse relazionali) di ogni attore e, conseguentemente, della rete nel suo complesso.

<sup>341</sup> Elaborazione da Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286. *WBGA*.



Grafo 7. Rete egocentrata di Lauchlin Currie (1952-1954)



Grafo 8. Rete egocentrata di Albert Hirschman (1952-1954).

Vi sono anche due altri elementi che, insieme, ci mostrano l'evoluzione dell'assetto relazionale rispetto a quanto evidenziato durante la missione. Da un lato la scarsa centralità dei due ego negli scambi attivati con i loro contatti. In questo senso ci è sembrato interessante includere ego nella rappresentazione della rete egocentrata per mostrare che la gran parte degli scambi si svolge al di fuori di ego stesso, tra i suoi contatti. Nel caso di Currie questo è particolarmente evidente e si discosta nettamente da quanto avevamo visto durante la missione. Durante i lavori del Consejo Nacional de Planeacion, Currie viene progressivamente escluso dalle negoziazioni, che, come vediamo dal grafico, passano prevalentemente attraverso Garner, il vice-presidente della Banca Mondiale, Knapp, che si sostituisce progressivamente a Garner dal 1952, Torfs e Toro. Gli attori locali, che durante la missione e fino al 1952 avevano utilizzato Currie per inserirsi nelle negoziazioni, in questo momento si rivolgono direttamente al management della Banca.

Anche Hirschman non sembra spostare troppo gli equilibri in questo senso. Se osserviamo la sua rete egocentrata, notiamo lo stesso meccanismo. Anche in questo caso, infatti, la maggior parte degli scambi si svolge tra i quattro attori che si erano delineati nella rete egocentrata di Currie. Se però nel caso di Currie si è trattato di una progressiva perdita di centralità nelle negoziazioni, Hirschman non riuscì, fin dall'inizio, a imporsi nelle negoziazioni. Certamente questo è anche un prodotto del cambiamento di assetto dell'azione della Banca Mondiale nel Paese: mancava in effetti l'elemento di novità e emergenza che aveva caratterizzato la missione e che aveva garantito a Currie un ampio margine di manovra.

Dal 1952, il management della Banca, anche se da Washington, appare sempre più coinvolto nelle operazioni e lo staff "permanente" della Banca (Jacques Torfs, Gordon Grayson, Robert Larsen) che operava in Colombia divenne il perno centrale intorno cui si svolgevano le trattative. La stessa presenza di Robert Knapp che, ricordiamo, a partire proprio dal 1952 venne messo a capo del Dipartimento sull'America Latina in seguito a una riorganizzazione della Banca Mondiale garantì una maggiore presenza degli uffici di Washington nelle negoziazioni. Non vi era più il filtro di un advisor che forniva alla Banca resoconti periodici sulle operazioni, ma un continuo scambio di informazioni che vedeva il management della Banca molto più partecipe, come dimostra la decisione del ministro Villaveces di andare a richiedere un prestito per lo sviluppo delle infrastrutture viarie direttamente a Washington.

Se osserviamo più nel dettaglio gli attori che fanno parte delle due reti egocentrate, notiamo che la maggior parte degli attori sono presenti in entrambe. Questo aspetto era facilmente intuibile. Proprio perché dal 1952 al 1954 le operazioni sono di fatto in mano a quattro persone, tutte e quattro contatti dei nostri ego (Currie e Hirschman) è evidente che complessivamente, gli attori rappresentati nei due casi siano pressoché gli stessi. Tuttavia, possiamo notare alcune differenze che ci permettono di cominciare a studiare le coalizioni che si sono formate intorno a Currie e Hirschman. In primo luogo, gli attori direttamente collegati a ego.

Nel caso di Currie possiamo notare, in un numero di contatti molto più ridotto, le stesse caratteristiche evidenziate durante la missione, vale a dire l'importanza degli attori locali. Dei 9 attori in contatto diretto con Currie, 5 sono attori locali. Se questi contatti non sono necessariamente i più importanti in termine di numero degli scambi (ovviamente il maggior numero degli scambi avviene con il personale della Banca Mondiale), si conferma la particolarità emersa durante la missione: i contatti più vicini a Currie, con i quali si creeranno coalizioni per il perseguimento di una strategia comune sono locali e derivano dalla missione (come ad esempio Emilio Toro e Samuel Hollopeter). Saranno questi i contatti che permetteranno a Currie di resistere, inizialmente, agli attacchi di Hirschman e del management della Banca Mondiale.

Hirschman invece trovò le risorse relazionali più importanti nello staff della Banca Mondiale. Dei 22 attori con cui stabilì un contatto diretto (con cui compare nelle lettere analizzate), 16 erano advisors della Banca Mondiale o di altre agenzie e erano 7 sono attori locali. Sebbene Hirschman fosse molto più presente negli scambi di Currie, anche perché Currie fu quasi totalmente assente dagli scambi a partire dal 1954 e nonostante l'appoggio garantito alla sua azione da parte del management della Banca e in particolare da Robert Knapp, la sua influenza nelle negoziazioni non fu mai determinante. Questo contribuisce a spiegare lo scarso ruolo del Consejo Nacional de Planeacion, presieduto dallo stesso Hirschman, nella richiesta e gestione dei prestiti tra il 1952 e il 1954. Anche gli attori locali con cui riuscì a stabilire un rapporto di collaborazione, come il ministro dei lavori pubblici Jorge Leyva, preferirono sempre stabilire un contatto diretto con i membri dello staff della Banca, piuttosto che servirsi della mediazione di Hirschman.

Possiamo quindi cominciare a ricostruire le due coalizioni che si formarono nel periodo di attività del Consejo: da un lato Currie, con l'appoggio degli attori locali che avevano preso parte agli scambi durante la missione (Martin del Corral, Zuleta Angel, Delgado Berraneque, Enrique Penalosa etc.). Si trattava, come abbiamo visto,

prevalentemente del partito liberale o in ogni caso di personalità molto inserite nel sistema interamericano, che avevano promosso e appoggiato l'arrivo di agenzie economiche internazionali nel Paese già prima dell'intervento della Banca Mondiale. Consapevoli dell'importanza della missione di Currie, approfittarono del margine di manovra di cui Currie poté usufruire durante la missione per entrare a far parte del gruppo di attori locali più influenti nelle negoziazioni. In particolare Emilio Toro trovò in Currie il principale alleato nel promuovere un programma organico di sviluppo economico nel Paese.

Hirschman non ottenne mai questo tipo di appoggio da parte degli attori locali e dovette servirsi esclusivamente dell'influenza del management della Banca Mondiale e in particolare della "condizionalità" che esso poteva esercitare nelle trattative. Un bell'esempio di come agenzie esterne potessero influenzare i rapporti di potere all'interno del Consejo e di come Hirschman abbia utilizzato questo potere può essere notato analizzando una questione solo apparentemente lontana dall'azione della Banca Mondiale in Colombia, vale a dire il decreto legge che alcuni senatori americani stavano cercando di far approvare al Senato americano nel tra il 1953 e il 1954. Questo decreto legge riguardava un ampliamento dei poteri della Export Import Bank, sia in fatto di capitale da utilizzare, sia in fatto di autonomia rispetto al Dipartimento del Tesoro. Il testo, che venne convertito in legge nell'agosto del 1954<sup>342</sup>, venne introdotto al senato dal senatore repubblicano Homer E. Capehart.

Prima della discussione del testo in Senato, Capehart chiese a Hirschman se fosse disponibile a partecipare alle audizioni a favore del decreto legge, in quanto economista e advisor impegnato in un programma di sviluppo economico finanziato dalla Banca Mondiale in Colombia. Hirschman rispose che non gli era possibile lasciare il Paese in quel momento, in quanto era molto impegnato nei lavori del Consejo, tuttavia si offrì di scrivere una referenza in appoggio al decreto. Tuttavia, osservando la lista delle persone ascoltate nelle audizioni al Senato americano, nel febbraio del 1954, troviamo Roberto Jaramillo Ferro e Francisco Barreta, rispettivamente General Manager e consulente della Empresa Siderurgica di Paz de Rio, come abbiamo visto fortemente osteggiata da Currie. I due testimoniarono il 2 febbraio 1954, riportando le difficoltà incontrate nel

---

<sup>342</sup> "Export-Import Bank Management Act", Public Law 540, 9 Agosto 1954, in conversion del decreto 3589.



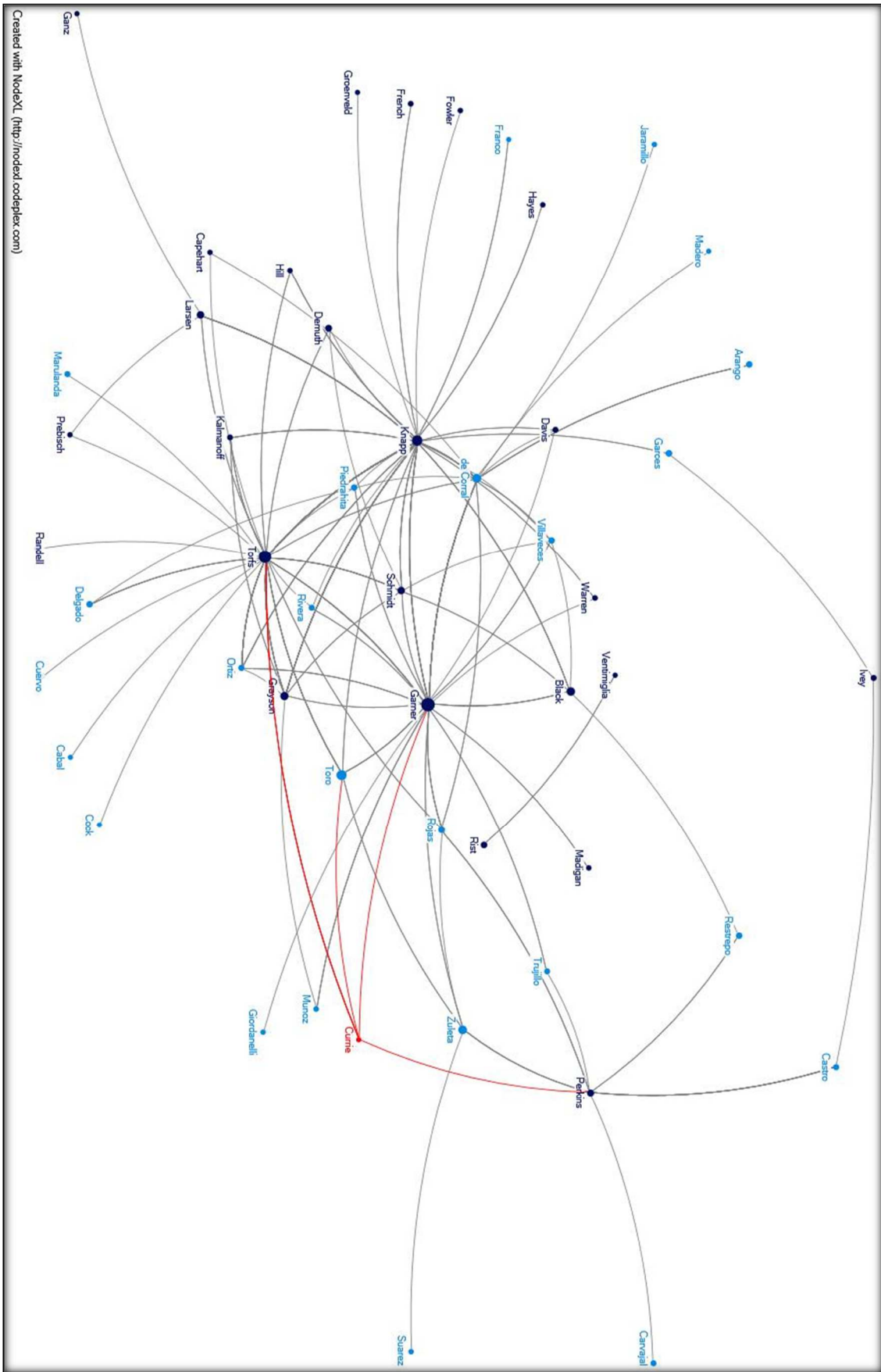
finanziamento dell'acciaieria, a causa del parere contrario di Lauchlin Currie, che li costrinse a chiedere un prestito a delle agenzie di credito francese<sup>343</sup>.

Questo episodio mostra le molteplici articolazioni del tessuto relazionale mobilitato dai vari attori durante la missione. Sembra verosimile che Hirschman abbia suggerito a Capehart di chiamare Jaramillo Ferro tra gli invitati a testimoniare. Capehart ottenne una testimonianza che mise in risalto l'importanza dei finanziamenti internazionali in America Latina, appoggiando quindi il decreto che voleva una politica di prestiti più attiva da parte della Export Import Bank. Hirschman ottenne il discredito di Currie al di fuori delle logiche del Consejo. Inizialmente, grazie all'appoggio locale, Currie limitò gli attacchi da parte di Hirschman e del management della Banca e ridusse il peso di Hirschman nel Consejo. In seguito al colpo di Stato di Rojas Pinilla, nel giugno del 1953, tuttavia, i vertici del governo colombiano cambiarono radicalmente e personalità come Emilio Toro furono sostanzialmente emarginate dalle decisioni di politica economica e dalle trattative con la Banca Mondiale.

In assenza di Toro, Currie non aveva più le risorse relazionali per imporsi nel Consejo de Planeacion e ne fu emarginato. Tuttavia, con la scomparsa di Currie e Toro cambiarono profondamente gli assetti che avevano gestito la maggior parte delle transazioni fino a quel momento e il Consejo de Planeacion, che era nato sotto quelli assetti, ne uscì fortemente indebolito. Si verificò un cambiamento sostanziale delle relazioni che riguardavano esperti locali, tra il periodo precedente e quello successivo al colpo di Stato di Rojas Pinilla. Tale cambiamento è evidente se guardiamo alle trasformazioni delle due reti egocentrate prese in esame e soprattutto nel caso della rete egocentrata di Currie, notiamo che in seguito al golpe Currie perde ogni tipo di appoggio locale (Grafì 7).

---

<sup>343</sup> Stati Uniti, Senate Committee. Banking and Currency., *Hearings*. January. 25-February. 2 on the Export-Import Bank, 1954.



Grafo 9. Rete egocentrata di Lauchlin Currie tra il 1 luglio 1953 e la fine del 1954 (sono stati evidenziati i contatti diretti di Lauchlin Currie)

Questo capitolo ha descritto e analizzato l'evoluzione delle operazioni della Banca Mondiale in Colombia all'indomani della General Survey Mission del 1949. L'analisi relazionale che abbiamo proposto ha permesso di evidenziare due aspetti: l'inserimento degli attori locali nelle negoziazioni con la Banca, attraverso mobilitando il capitale relazionale fornito in particolare da Lauchlin Currie e la presenza di coalizioni organizzatesi intorno agli organismi di pianificazione economica creati dopo la missione. Queste alleanze temporanee furono, nel caso di Currie, determinate dalla path dependency relazionale che si era generata in seguito alla General Survey Mission. Nel caso di Hirschman, la coalizione si organizzò su due binari: il management della Banca Mondiale e lo staff impegnato in Colombia (soprattutto Torfs e Knapp) da un lato e gli attori locali che si opponevano alla coalizione creatasi intorno a Currie dall'altro (soprattutto Jaramillo Ferro e Villaveces, ministro delle Finanze durante il regime di Rojas Pinilla). Queste coalizioni univano gli attori nel perseguimento di un obiettivo comune, che era guidato da molteplici interessi particolari, facenti capo alle relazioni tra i partiti politici, agli interessi di industriali e businessmen locali (come nel caso dell'acciaieria di Paz de Rio) e agli interessi degli stessi advisors internazionali operanti nel Paese.

La combinazione di questi interessi e la posizioni reciproca degli attori nel corso delle negoziazioni contribuì in maniera fondamentale a determinarne l'esito. Ammesso che la Banca Mondiale avesse sviluppato, nel corso degli anni, una visione univoca su come affrontare il problema delle aree depresse e avesse stabilito una serie di criteri che determinavano l'approvazione o meno dei prestiti richiesti dai vari Paesi, uno studio delle sole posizioni degli advisors riguardo alle "ricette" da attuare non permette di comprendere la molteplicità di ambiti che portano gli attori in gioco a compiere determinate scelte. Davanti a un orizzonte di possibilità di azione, la situazione contingente in cui gli attori operano è un elemento imprescindibile per comprendere il senso della loro azione. Nell'analizzare questa situazione, ci siamo concentrati in particolare sull'universo relazionale che si è costituito tra advisors internazionali e personale locale durante la missione e negli anni che seguirono. Il cambiamento degli attori che presero parte alle trattative e il mutamento delle coalizioni che costituirono ci permettono di spiegare il passaggio da una fase all'altra.

Riassumendo queste fasi, abbiamo descritto come durante la General Survey Mission si cristallizzarono una serie di relazioni tra advisors internazionali (soprattutto Currie) ed personale locale. Queste relazioni si ripresentarono, sotto forma di una

coalizione più strutturata, nel Comité de Desarrollo Economico, che operò sotto la guida di Currie dal 1951 al 1952. Le proposte venivano formulate sostanzialmente da Currie e dagli attori locali che operavano nel Comité, come Emilio Toro. Il management della Banca cominciò rapidamente a distanziarsi da Currie, anche sulle base dei contrasti che erano sorti tra Currie stesso e un altro advisor impegnato nel Comité: Jacques Torfs. Si delinearono due coalizioni, una formata da Currie e attori locali come Toro e del Corral, l'altra formata dallo staff della Banca.

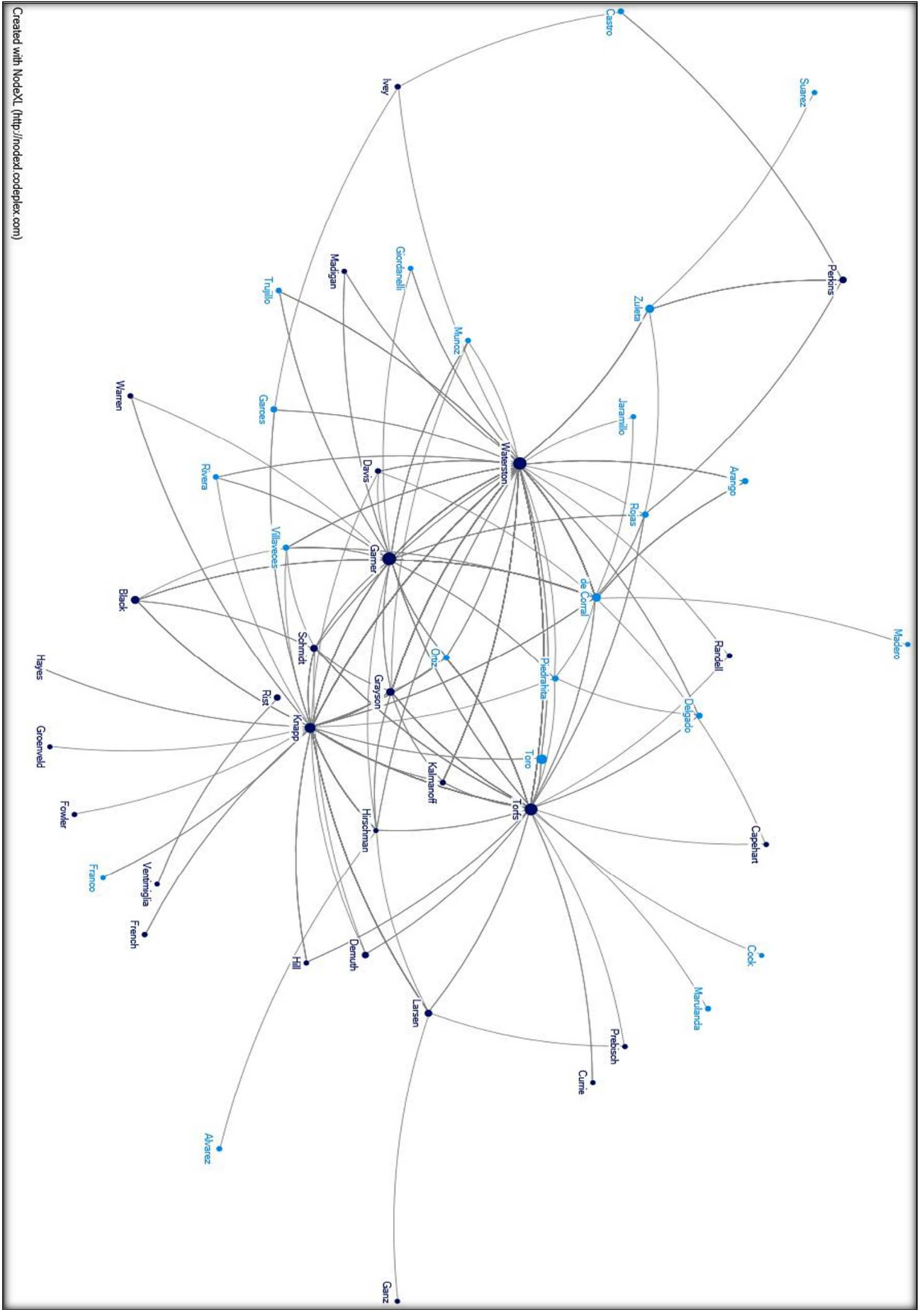
Il contrasto tra queste due coalizioni non assunse mai la forma di un conflitto aperto, ma provocò la rinuncia, da parte del management della Banca Mondiale ad appoggiare le richieste di Currie e le battaglie portate avanti dal Comité, prima fra tutte quella dell'acciaieria Paz de Rio, il cui esito sembra essere totalmente slegato da una valutazione del suo apporto allo sviluppo del Paese e invece determinato dalla mancanza di autorità del Comité de Desarrollo Economico, che, senza l'appoggio della Banca, non seppe sovrastare gli interessi locali che premevano a favore della sua costruzione. Anche se la Banca non finanziò l'acciaieria, assumendo una posizione neutra indebolì di fatto il Comité e allentò l'idea che aveva affermato dopo la missione, vale a dire il fatto che il programma di sviluppo economico del Paese dovesse applicarsi seguendo le linee proposte dal Currie report.

Con il passaggio dal Comité de Desarrollo Economico al Consejo Nacional de Planeacion, a partire dal 1952, si costituirono nuove alleanze. Se Currie continua, pur indebolito, a puntare sull'appoggio di attori locali, come Toro o Penalosa, il management della Banca interviene più direttamente nelle operazioni (soprattutto con Knapp). Allo stesso tempo, appoggiò apertamente Hirschman nel suo contrasto con Currie. Quello che poteva limitarsi a una differenza di vedute sulla gestione del Consejo da due advisors internazionali divenne un conflitto più ampio, in cui le coalizioni si muovevano in maniera trasversale tra attori locali e internazionali. Chi, nel Consejo, o tra i rappresentanti di interessi locali, si opponeva alle decisioni di Currie trovava nell'appoggio di Hirschman una risorsa da utilizzare per contrastare Currie e viceversa. Le due coalizioni si confrontarono pressoché in equilibrio fino al colpo di stato di Rojas Pinilla, in seguito al quale gli alleati di Currie furono esclusi dagli organi governativi e dalle principali posizioni di potere. Se visualizziamo l'insieme delle relazioni a partire dal 1 luglio 1953, osserviamo una struttura completamente diversa da quella che aveva caratterizzato la missione: la rete è più densa e formata da pochi individui con un'alta

frequenza di scambi (438 archi totali, di cui 396 rappresentano uno scambio ripetuto tra due individui).

<b>Vertici</b>	<b>50</b>
Archi unici	42
Archi che rappresentano uno scambio ripetuto	396
Totale archi	438

**Tabella 17. Statistiche sulla composizione totale della rete (luglio 1953 – dicembre 1954).**



Created with NodeXL\_ (http://nodexl.codeplex.com)

Grafo 10. Rete completa, periodo luglio 1953 – dicembre 1954.

In questa nuova configurazione, Hirschman, Toro e soprattutto Currie risultano in posizione marginale, mentre le operazioni sono gestite da Garner, Torfs e Knapp, tra gli advisors internazionali.

## Terza Parte : Gli effetti delle missioni della Banca mondiale in Colombia, dal locale al globale (1957-1966)

---

Negli anni Cinquanta la Banca mondiale ha definito una politica di intervento basata su prestiti allo sviluppo per le aree depresse. Come abbiamo visto, i criteri che hanno determinato le decisioni della Banca riguardavano essenzialmente la validità dei progetti proposti come elemento propulsore dello sviluppo economico dei Paesi che ne richiedevano l'intervento e la loro solidità finanziaria. Se questi elementi hanno caratterizzato in maniera determinante la politica della Banca, le missioni sono state lo strumento di analisi e assistenza adottato per intervenire nei Paesi coinvolti. Nell'analisi delle missioni, il tessuto relazionale delle missioni è un aspetto saliente per comprenderne l'evoluzione nel tempo e il suo impatto.

Il nostro lavoro si interessa essenzialmente ai primi interventi in Colombia, notando come la configurazione relazionale delle prime missioni aiuti a comprendere non solo l'esito della missione stessa, che abbiamo affrontato nei precedenti capitoli, ma le conseguenze che queste ebbero nella politica economica colombiana in rapporto alla gestione del credito internazionale e nelle modalità operative della Banca. Quest'ultima parte della ricerca si concentrerà su questo secondo aspetto, riflettendo sull'impatto della General Survey mission in Colombia a livello nazionale e internazionale. La nostra ipotesi è che il tessuto relazionale che si stabilì durante la missione influì profondamente sulle successive modalità di richiesta e gestione dei prestiti da parte colombiana e intervenne anche nel programma di assistenza economica finanziato dagli Stati Uniti nella regione: l'Alleanza per il Progresso.

Ci concentreremo sui prestiti e sulle missioni attivati in Colombia dalla Banca mondiale e dalle agenzie di sviluppo statunitensi, dal 1956 al 1966, per spiegare come la configurazione relazionale e istituzionale delle prime missioni della Banca mondiale si articolano con gli importanti cambiamenti che riguardarono tanto le politiche della Banca quanto quella degli Stati Uniti in Colombia e più generalmente nella regione latinoamericana. In altre parole, l'eredità delle prime missioni, intesa come insieme di legami tra esperti locali e internazionali e istituzioni adottate nella gestione dei prestiti, contribuì a determinare l'evoluzione dell'azione delle organizzazioni internazionali nel Paese, ponendosi in relazione con dinamiche proprie all'evoluzione della politica di



assistenza statunitense nei Paesi in via di sviluppo e i dibattiti interni allo staff della Banca mondiale.

Lo studio di queste politiche non può prescindere dalla questione agraria. Oggetto di politiche che si proponevano di mutare significativamente le strutture rurali e agraria dei Paesi in cui vennero attivate, la questione agraria fu al centro di molte riforme rivolte alle aree depresse. Nell'analizzare il rapporto tra sviluppo economico, questione agraria e Banca mondiale, la letteratura tende a concentrarsi sui programmi finanziati a partire dagli anni Sessanta, ispirati alla Green Revolution, che si attivarono soprattutto in Asia<sup>344</sup>. La nostra analisi mostra invece che prime elaborazioni delle problematiche legate alla questione agraria, contenute nelle prime missioni della Banca mondiale già alla fine degli anni Quaranta, evolsero in un dibattito più articolato sulla problematica che si svolgeva tra gli economisti membri dello staff della Banca mondiale, gli esperti a vario titolo impegnati nelle missioni e i tecnici locali.

La maggior parte dei prestiti per il finanziamento della riforma agraria di alcuni Paesi furono effettivamente approvati tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta,<sup>345</sup> ma già negli anni Cinquanta si discuteva dell'apporto della Banca mondiale a queste politiche e si effettuavano missioni finalizzate all'analisi del settore agricolo. La Colombia è un caso particolarmente importante al riguardo. La relazione di Currie in seguito alla General Survey mission del 1949 è considerata la prima analisi della Banca mondiale a mettere in luce il rapporto tra le disuguaglianze nella proprietà terriera, l'uso inefficiente della terra e il tasso di povertà nel Paese<sup>346</sup>, mentre nel 1955 effettuò in Colombia uno dei più importanti studi sul problema della distribuzione e riforma della proprietà terriera<sup>347</sup>. Inoltre, la Banca contribuì al finanziamento della riforma agraria italiana, approvata nel 1950, con una serie di prestiti avviati a partire dal 1951.

Per quanto riguarda le agenzie di sviluppo statunitensi, le politiche di intervento, in particolare nell'emisfero americano conobbero importanti cambiamenti non solo a

---

<sup>344</sup> Per *Green Revolution* si intende lo sviluppo di tecniche di produzione e coltivazione dei terreni finalizzate a un aumento della produttività agricola, quali l'utilizzo massiccio di fertilizzanti e pesticidi o il miglioramento genetico delle colture. Queste tecniche cominciarono ad essere sperimentate alla fine degli anni Quaranta, ma si introdussero massivamente nei programmi di sviluppo a partire dagli anni Sessanta. Si veda: Edward Sagendorph Mason et Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, 379-448 ; Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2014, p. 44.

<sup>345</sup> The World Bank, «Land Reform» 1 maggio 1975, 43, Documents and Reports, WBGA

<sup>346</sup> The World Bank, «Colombia - Land Policy in Transition», 29 gennaio 2004, 9, Documents and Reports, WBGA

<sup>347</sup> «One of the major economic surveys undertaken» The World Bank, «Land Reform», 38.

partire dalla Presidenza di John Kennedy, ma già durante Eisenhower. In particolare si affermarono strumenti di assistenza tecnica ed economica che vennero poi definitivamente diffusi nel decennio successivo, con l'Alleanza per il Progresso. Anche in questo caso, il settore agricolo canalizzò molte di queste misure, che vennero applicate attraverso una pluralità di interventi. Dal programma di assistenza alimentare e tecnica rivolta al settore agricolo approvato nel 1954 ai più massicci finanziamenti allo sviluppo rurale e agricolo che caratterizzarono una parte importante dei programmi dell'Alleanza per il Progresso in America Latina.

I capitoli successivi si occuperanno di questa dinamica, cercando di comprendere come la definizione di un modello di sviluppo e di intervento sia stato orientato dal tessuto relazionale in cui tale modello si andava elaborando e applicando. Oltre al caso colombiano, al centro della nostra ricerca, tratteremo il caso dei primi prestiti della Banca mondiale in Italia. Questi prestiti non saranno analizzati in una prospettiva comparata, ma come parte di un unico processo di circolazione transnazionale di attori e modelli di sviluppo, all'interno del quale i due Paesi giocarono un ruolo fondamentale. In particolare, insisteremo sull'elaborazione di programmi di sviluppo regionale legati al modello elaborato nella Valle del Tennessee, negli Stati Uniti, durante il New Deal. L'interesse per questo modello è molteplice. Innanzitutto, perché permette di osservare la presenza di economisti, imprenditori e politici di impostazione *newdealer* in relazione all'evoluzione della Banca mondiale.

Abbiamo già evocato rapporto tra le politiche di impianto new dealer e i programmi di sviluppo della Banca e di altre organizzazioni internazionali. Nei capitoli 7 e 9 approfondiremo questo elemento notando come i programmi di sviluppo della Banca mondiale, improntati a logiche produttivistiche, non si opponevano a politiche di modernizzazione del territorio e delle sue strutture economiche e sociali. La collaborazione tra David Lilienthal e la Banca mondiale in Colombia e in Italia, alla metà degli anni Cinquanta, rappresentano un importante esempio di questa dinamica. In entrambi i casi, le reti di relazione attivate dagli esperti locali fu determinante. In Colombia, le elites locali della Valle del Cauca, utilizzando la rete di contatti attivati grazie alla missione della Banca mondiale, proposero nel 1953 la creazione di un ente autonomo regionale, ispirato al modello della Tennessee Valley Authority e finanziato con il contributo della Banca mondiale. Nel caso italiano, la mediazione di Mario Einaudi, professore alla Cornell University e figlio del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi e di Francesco Giordani, supplente rappresentante dell'Italia nell'Executive Board della

Banca, furono determinanti per intraprendere le prime negoziazioni con la Banca, alla fine degli anni Quaranta e poi, nel 1955, per favorire l'arrivo di David Lilienthal come consulente della Cassa per il Mezzogiorno nella gestione dei prestiti della Banca.

Un altro elemento che metteremo in risalto in entrambi i casi riguarda i dispositivi di attuazione dei programmi finanziati. La Tennessee Valley Authority non fu solo un'esperienza di sviluppo regionale basata sulla modernizzazione del territorio, per una gestione più efficace delle sue risorse, soprattutto relativamente alla produzione di energia elettrica. L'aspetto più significativo fu infatti la creazione e organizzazione di un ente regionale autonomo, ma allo stesso tempo riconosciuto e finanziato, nella sua fase iniziale, dal governo federale. La Corporacion del Valle del Cauca (CVC), grazie alla presenza di Lilienthal nel momento stesso della sua fondazione, cercò di mantenere invariato questo aspetto organizzativo ed istituzionale, nonostante le pressioni nazionali per un controllo della sua amministrazione e una contrapposizione tra la CVC e il governo colombiano per l'uso del credito della Banca mondiale.

Il caso italiano fu diverso, perché, come vedremo, la Cassa per il Mezzogiorno, l'ente creato per gestire il credito internazionale fu, fin dalla sua creazione, fortemente centralizzata a livello nazionale. Non si tratta di una mera questione amministrativa, pure fondamentale per comprendere gli esiti della loro rispettiva azione, ma di un aspetto che influì profondamente nei rapporti con le agenzie internazionali da un lato e con i politici locali, che beneficiavano dell'azione di questi enti, dall'altro. Nel caso colombiano, le élites locali del Valle del Cauca si appoggiarono al capitale relazionale rappresentato dagli esperti internazionali nella disputa tra CVC e governo nazionale. Nel caso italiano dopo una prima fase di relativa autonomia, la Cassa per il Mezzogiorno, creata proprio come prodotto delle prime negoziazioni tra tecnici statali italiani e esperti della Banca mondiale, divenne un luogo di negoziazione politica in cui alcuni "mediatori", mettevano in relazioni interessi locali e nazionali, assicurando flussi di risorse in cambio di sostegno politico.<sup>348</sup>

In Colombia, la riforma agraria fu discussa e approvata nel 1961 e fu fortemente appoggiata dal governo statunitense e dall'Alleanza per il Progresso, che ne condividevano i principi ispirati a una redistribuzione della proprietà terriera per placare le rivolte nelle zone rurali. Nata in seno alla coalizione politica del Fronte Nazionale, che

---

<sup>348</sup> Approfondiremo questo elemento nel capitolo 9, riprendendo la tesi di Gabriella Gribaudi, *Mediatori: antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno* (Torino: Rosenberg & Sellier, 1991).

si era imposta in seguito alla caduta di Rojas Pinilla, la riforma agraria colombiana rappresenta l'adattamento tra gli interessi dei maggiori esponenti del Fronte Nazionale, particolarmente presenti, come abbiamo visto, sulla scena interamericana e il disegno che gli Stati Uniti stavano elaborando in America Latina. Il capitolo 8 mostrerà questa convergenza di interessi e l'evoluzione di questo "laboratorio" dell'Alleanza per il Progresso tra il 1960 e il 1966. La gestione dei prestiti per la riforma agraria fu affidata all'INCORA, la cui amministrazione ebbe molti punti di contatto con la Cassa per il Mezzogiorno italiana. Anche in questo caso, a partire dalle negoziazioni tra attori locali e internazionali, si stabilì un modello di gestione e uso del credito internazionale in cui l'iniziale autonomia dell'ente venne di fatto piegata agli interessi politici ed economici locali. Attraverso il funzionamento di questi enti, in termine di allocazione delle risorse e criteri di valutazione delle richieste di prestito, analizzeremo come la riforma agraria e l'Alleanza per il Progresso siano state messe in atto, confrontandosi con un'articolazione di pressioni locali e internazionali.

I due ultimi capitoli, quindi, insisteranno sull'affermazione di un modello di sviluppo attraverso le pratiche degli attori che presero parte alla sua elaborazione e messa in atto. Dalle prime riflessioni della Banca mondiale, che, come ricordato, effettuò in Colombia e in Italia i primi interventi legati alle zone agricole e rurali, alle riforme agrarie, nell'interazione tra gli enti adibiti alla loro applicazione, i governi nazionali e gli esperti internazionali. Quest'interazione comportò che alcuni modelli e pratiche venissero adottate e altre accantonate. In particolare, in Colombia, la riforma agraria approvata dal governo con l'appoggio dell'US AID si confrontò con un modello totalmente alternativo, proposto da Lauchlin Currie nel saggio *Operacion Colombia*.<sup>349</sup> Osservando il modo in cui la proposta di Currie venne accolta e sostanzialmente accantonata dai politici locali e dagli esperti internazionali (Currie presentò la proposta a Walt Rostow, a Washington, nel giugno del 1961), aggiungeremo un ulteriore elemento per comprendere come il tessuto relazionale nella contingenza di una dinamica concorra a determinare l'adozione o l'abbandono di determinate politiche.

---

<sup>349</sup> Lauchlin Currie, *Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social* (Bogotá: Fundación para el Progreso de Colombia, 1961).

## **CAPITOLO 7: La Corporacion Autonoma del Valle del Cauca: elites locali e intermediari internazionali nell'affermazione del TVA model (1953-1959)**

A partire dalla metà degli anni Cinquanta non vi fu solo un netto aumento dei prestiti della Banca mondiale nel Paese, ma si intensificò anche la presenza delle organizzazioni statunitensi. In effetti, durante la presidenza Eisenhower, gli interventi e i programmi di assistenza economica nella regione latinoamericana conobbero un'importante evoluzione. Questa nuova fase dell'assistenza tecnica ed economica degli Stati Uniti rivolta ai Paesi in via di Sviluppo interessò in maniera peculiare la regione latinoamericana, culminando con il programma "Alleanza per il Progresso" avviato, nel 1961, sotto la presidenza Kennedy.

Descriveremo questa seconda fase di affermazione dell'aiuto internazionale, analizzando le soluzioni adottate, in relazione all'architettura istituzionale e organizzativa che si era affermata in seguito alla General Survey mission del 1949. In primo luogo ci concentreremo sui modelli di sviluppo che si confrontarono alla metà degli anni Cinquanta, in particolare per quanto riguarda il "modello" Tennessee Valley Authority - TVA, che, elaborato come per affrontare il problema delle aree depresse statunitensi durante il New Deal negli anni Trenta, si stava affermando nei tra le politiche rivolte ai Paesi in via di sviluppo. Come vedremo, il modello TVA venne adottato nei dipartimenti della regione del Cauca, attraverso la creazione di un ente autonomo, la Corporacion del Valle del Cauca, cui venne affidata la gestione dello sviluppo della regione, affinché si occupasse della costruzione di centrali idroelettriche, fornitura di energia, ma anche della bonifica e della distribuzione delle terre incolte.

Inoltre, analizzeremo il ruolo degli esperti internazionali come mediatori tra gli attori locali che si confrontavano su diversi livelli. In effetti, la cristallizzazione di contatti e fazioni che si erano costituite in seguito alle prime missioni della Banca mondiale, permise ad alcuni attori locali, come ad esempio i promotori della Corporacion del Valle del Cauca, di poter contare sull'appoggio degli esperti internazionali per premere sul governo nazionale riguardo alla creazione e al finanziamento della stessa Corporacion. Il caso della Valle del Cauca dimostra che l'applicazione dei programmi di

sviluppo in Colombia non vide necessariamente attori locali contrapposti ad esperti internazionali, ma fu caratterizzata da fazioni trasversali e mutevoli.

Il focus della nostra analisi sui programmi di sviluppo attivati nel Valle del Cauca, quindi, è dovuto a questa particolare congiuntura tra fenomeni locali, nazionali e globali che si produsse in Colombia negli anni Cinquanta. All'interno della Banca mondiale e delle organizzazioni statunitensi impegnate nel Paese si confrontarono i dibattiti sui programmi di assistenza da finanziare, sia a livello di politiche per scongiurare o il rafforzamento dei partiti comunisti nei Paesi in via di Sviluppo, sia a livello delle strutture economiche da instaurare per pervenire più efficacemente alla crescita economica della regione interessata. Questi dibattiti trovarono in Colombia un'applicazione particolare, dovuta al lascito della missione di Currie da un lato mission da un lato e all'importanza che ricopriva il Paese nella diplomazia e politica economica interamericana, dall'altro.

## 7.1: La nascita del “modello TVA” a la collaborazione tra Lilienthal e la Banca mondiale (1951-1953).

La CVC fu uno dei primi esperimenti di applicazione del *TVA model* al di fuori degli Stati Uniti. Con quest’espressione si indicava un modello di sviluppo regionale, basato su politiche di sfruttamento delle risorse naturali per l’avanzamento economico e sociale del territorio (costruzione di dighe per centrali idroelettriche, programmi di bonifica e di sviluppo agro-industriale etc.) e su un’amministrazione decentrata, imperniata a sua volta sulla partecipazione delle comunità residenti nella zona interessata. Dopo la Seconda guerra mondiale, il TVA model divenne il prototipo di molte iniziative di modernizzazione regionale finanziate dai piani di assistenza estera statunitense e internazionale<sup>350</sup>.

Abbiamo già trattato diffusamente nei primi capitoli i contributi storiografici sulle organizzazioni internazionali ed in particolare sulla Banca mondiale. Anche l’esperienza internazionale di David Lilienthal è stata oggetto sia dello studio di Ekbladh, sia di una biografia anteriore<sup>351</sup>. Tuttavia, la collaborazione tra Banca mondiale e David Lilienthal non è stata analizzata. Durante la nostra ricerca abbiamo consultato l’ampia documentazione su David Lilienthal e sulla sua impresa di consulenza ai progetti di sviluppo, la Development and Resource Corporation presso archivi dell’Università di Princeton. In questo modo, abbiamo potuto ricostruire i progetti che lo videro impegnato insieme alla Banca mondiale in Europa, America Latina e Asia, cogliendo in parte l’articolata interazione tra diversi soggetti coinvolti nei primi programmi di sviluppo elaborati nel secondo dopoguerra. In questo capitolo ricostruiremo brevemente il suo percorso prima nella TVA, poi come collaboratore della Banca mondiale.

Primo *chairman* della Tennessee Valley Authority (TVA), promossa da Roosevelt per avviare lo sviluppo economico della Valle del Tennessee, David Lilienthal creò nel 1954 una compagnia privata di consulting, la *Development and Resource Corporation*, attraverso la quale propose l’applicazione del modello di sviluppo regionale della TVA ai Paesi in Via di Sviluppo. Contattato da Mario Einaudi, che aveva già promosso le prime negoziazioni tra il Governo italiano e la Banca Mondiale all’indomani della Seconda Guerra Mondiale, Lilienthal viene assunto dalla Cassa per il Mezzogiorno nel 1956, come

---

<sup>350</sup> Ekbladh, *The Great American Mission*.

<sup>351</sup> Steven M. Neuse, *David E. Lilienthal: The Journey of an American Liberal* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1996); Ekbladh, *The Great American Mission*.

consulente nella richiesta e gestione dei prestiti che la Banca Mondiale aveva attivato a partire dal 1951.

L'affermazione della Tennessee Valley Authority negli Stati Uniti e il *TVA model* vengono solitamente assimilati, ad indicare, da un lato un modello di sviluppo regionale basato su politiche di sfruttamento delle risorse naturali per lo sviluppo economico e sociale del territorio (costruzione di dighe per centrali idroelettriche, programmi di bonifica e di sviluppo agro-industriale) e, dall'altro, un'amministrazione decentrata, imperniata sulla partecipazione delle comunità residenti nella zona interessata. Questa assimilazione tra le politiche di sviluppo e la struttura amministrativa delle agenzie preposte all'attuazione del programma viene spesso assunta implicitamente dalla storiografia.

Ekbladh ricostruisce l'origine tanto dei programmi governativi quanto di quelli promossi da associazioni e fondazioni private nel dopoguerra nelle politiche elaborate durante il New Deal. Riteniamo tuttavia utile ripercorrere le fasi precedenti di affermazione del modello e in particolare le circostanze attraverso le quali, in seno alla TVA, si vanno elaborando l'ideologia e la retorica di una "amministrazione di base" ("*grass roots administration*"), che fu un elemento centrale nella diffusione del *TVA model* all'estero. Quest'espressione accompagnava frequentemente la diffusione del modello, a partire dal famoso discorso di Lilienthal presso la Southern Political Science Association nel 1939<sup>352</sup>, ripreso dallo stesso Lilienthal nel 1942:

“Ho iniziato una serie di discorsi pubblici sulle caratteristiche organizzative della TVA e in particolare sull'amministrazione decentrata come metodo per assicurare la partecipazione della popolazione della Valle [del Tennessee]”<sup>353</sup>

Come notato da Ekbladh, lo "schema ideologico basato sui concetti di modernizzazione e sviluppo"<sup>354</sup>, ripreso nella TVA si rifaceva al pensiero liberale

---

<sup>352</sup> David E. Lilienthal, *The TVA: An Experiment in the 'Grass Roots' Administration of Federal Functions*. Discorso alla conferenza della Southern Political Science Association 10 Novembre 1939, box 20, David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J. (d'ora in Avanti DLP).

<sup>353</sup> «I began a series of public statements on organizational characteristics of the TVA, particularly decentralization of administration as a method of securing the participation of the people of the Valley» David E. Lilienthal, «Mimeo della relazione di David Lilienthal alla Conference on Science, Philosophy and Religion» (New York: Columbia University, 28 agosto 1942); Citato in Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization* (Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1949), 19.

<sup>354</sup> Ekbladh, *The Great American Mission*, 4–10.



statunitense negli anni Trenta e Quaranta. Tuttavia, l'elaborazione della "filosofia"<sup>355</sup> della TVA è da rintracciare nella creazione e affermazione della stessa, minacciata tanto a livello locale che nazionale. Prima di descrivere le fasi dell'affermazione di questo modello in relazione alla politica estera statunitense e alle politiche internazionali allo sviluppo, che cominciò già negli anni Trenta, è interessante quindi ricostruire queste contingenze, soprattutto perché esse permetteranno di tracciare un parallelo con i conflitti che segnarono l'affermazione del modello della TVA in Colombia.

Promossa dal Presidente Roosevelt e fondata attraverso il *TVA Act* nel maggio del 1933, ai suoi inizi, la Tennessee Valley Authority fu infatti prima di tutto un'innovativa agenzia pubblica per la produzione e distribuzione di energia, attraverso una gestione integrata dell'energia idroelettrica prodotta dal fiume Tennessee. La TVA fu un esperimento di sfruttamento delle risorse naturali, pianificazione e intervento governativo. La materializzazione di queste idee e di un modello di sviluppo con queste caratteristiche non erano nuove, ma con la TVA assunsero una dimensione senza precedenti. I fautori avevano visto nel fiume Tennessee la possibilità di elevare le condizioni di vita degli abitanti di una valle vistosamente depressa, le cui difficoltà minavano la stabilità di tutta la nazione.

Lo sviluppo del fiume Tennessee avrebbe permesso il controllo delle inondazioni, la navigazione e l'elettrificazione rurale (attraverso la proprietà dei servizi pubblici), inducono lo sviluppo economico, e alzare il livello di vita dei residenti Tennessee Valley, una popolazione di 4,5 milioni di abitanti. In quanto organizzazione omogenea delle risorse del fiume, l'*authority* includeva gran parte dello Stato del Tennessee e parte dei territori di Alabama, Georgia, Kentucky, Mississippi, North Carolina e Virginia. Fin dall'inizio, si associarono al programma progetti di sviluppo agricolo e sociale, come le bonifiche del territorio ed i programmi per l'occupazione promossi dal *New Deal* negli stessi anni, come i *Civilian Conservation Corps*, che vengono impiegati per le costruzioni delle residenze dei lavoratori impiegati nelle centrali elettriche e per opere di bonifica e recupero del territorio.

Se la TVA combinava fin dall'inizio sviluppo economico e programmi sociali, il cuore del programma e ciò da cui dipende la stessa sopravvivenza dell'Authority erano la produzione pubblica di energia elettrica, da un lato e la sua indipendenza politica e amministrativa, dall'altro. Come primo *chairman* della TVA, quindi, Lilienthal si trovò

---

<sup>355</sup> Ibid., 340.

prima di tutto a dover difendere la TVA dalle compagnie private, come la *Commonwealth and Southern holding company*, che amministrava la *Tennessee Electric Power* (TEPCO) e voleva mantenere il monopolio della vendita dell'energia elettrica nella regione. La necessità di godere del supporto locale nella battaglia contro la TEPCO portò Lilienthal a costituire “partnership con i governi locali e le cooperative nella Valle del Tennessee”<sup>356</sup>. Già intorno al 1935, la legittimità dell'Authority iniziò quindi a definirsi in relazione al suo ruolo per lo sviluppo delle comunità locali, che avrebbero goduto di una riduzione delle tariffe di consumo dell'energia elettrica e dei piani sociali annessi al programma.

Il successivo passaggio per l'affermazione nazionale ed internazionale della TVA avviene nel 1939 e si dovette alla necessità di ristabilire l'autonomia dell'organizzazione dalle ingerenze delle agenzie governative. Neuse nota infatti che “la visione eroica della TVA fu ispirata in gran parte da eventi in minima parte mitici o nobili, ma piuttosto politici”<sup>357</sup>. La minaccia proveniva infatti dal Segretario dell'Interno Harold Ickes, che cercava di portare la TVA sotto il controllo federale. Il pericolo dell'interferenza del governo nell'autonomia dell'Authority spinse Lilienthal ad impegnarsi nella promozione della TVA come agenzia regionale autonoma. Si costruisce in questo modo la visione della “*grass roots administration*”, affermata per la prima volta nel già citato discorso del 1939<sup>358</sup>. In questo e nei successivi discorsi e *pamphlets* prodotti da Lilienthal si afferma la necessità di un'amministrazione allo stesso tempo nazionale e decentrata, come elemento essenziale per la partecipazione delle comunità locali. La combinazione tra “ideali democratici e pianificazione”<sup>359</sup>, rappresentati dalla TVA nacque quindi in risposta al conflitto con Ickes e non come evoluzione necessaria del progetto.

La retorica costruita nel 1939 in difesa dell'autonomia dell'agenzia venne perfezionata nel corso dei primi anni, portando alla pubblicazione del libro *TVA: Democracy on the March*, nel 1944<sup>360</sup>. Nello stesso periodo, la TVA si afferma al di fuori degli Stati Uniti: delegazioni di ingegneri e funzionari esteri iniziano ad organizzare visite

---

<sup>356</sup> Neuse, *David E. Lilienthal*, 83.

<sup>357</sup> «TVA's heroic vision was inspired in large measure by events that were less mythic or noble than plainly political» *ibid.*, 124.

<sup>358</sup> David E. Lilienthal, *The TVA: An Experiment in the 'Grass Roots' Administration of Federal Functions*, DLP, op. cit.

<sup>359</sup> David Ekbladh, « “Mr. TVA”: Grass-Roots Development, David Lilienthal, and the Rise and Fall of the Tennessee Valley Authority as a Symbol for U.S. Overseas Development, 1933–1973 », *Diplomatic History* 26, n. 3 (7 gennaio 2002): 342.

<sup>360</sup> David E. Lilienthal, *TVA Democracy on the March*, First Edition, First Printing edition (New York: Harper & Brother Publishers, 1944).

agli impianti del Tennessee, per valutarne la possibilità di importarlo ed applicarlo nei loro Paesi. Interessante a questo proposito il commento riportato da Lilienthal nel suo diario il 29 dicembre 1942:

“Questa è la settimana internazionale! Due russi hanno appena lasciato il mio ufficio, dopo avervi passato diversi giorni [...] Vogliono che la TVA progetti e supervisioni la costruzione di circa 16 progetti idroelettrici nell’area degli Urali. [...]. Ieri era stata la volta del Nord Africa. Il Board of Economic Warfare [...] vuole sapere se potremmo assegnare loro quella che io chiamo una “task force tecnica” della TVA per una prima osservazione in Nord Africa [...]. Più tardi in mattinata arriverà un ingegnere chimico cinese [...]. E dopodomani ritornerà la delegazione Palestinese”.<sup>361</sup>

La prima collaborazione tra David Lilienthal e la Banca Mondiale riguardò il progetto del Bacino del fiume Indus le cui trattative iniziano nel 1951. Dopo aver lasciato la U.S. Atomic Energy Commission, David Lilienthal iniziò infatti a lavorare per la Lazard Freres and Co., un’importante compagnia di consulenza finanziaria. Nello stesso periodo si intensificarono i rapporti con i vertici della Banca Mondiale. Il presidente della Banca Eugene Black, già nel 1950, gli aveva proposto di dirigere le prime missioni dell’organizzazione. Un memorandum di Lilienthal fa riferimento in particolare alla proposta di dirigere la missione della Banca Mondiale in Guatemala, un’offerta che Lilienthal declinò, pur riservandosi la possibilità di una futura collaborazione con Black. Nello stesso periodo Lilienthal mise a punto l’idea di esportare in altri paesi il modello di sviluppo regionale affermatosi negli USA con la Tennessee Valley Authority.

In questo contesto si sviluppò la collaborazione tra Lilienthal e Black per lo sviluppo del bacino del Indus River. Lilienthal apparve da subito incline a sviluppare una TVA nel mondo, attraverso i prestiti e l’assistenza tecnica della Banca Mondiale e una pubblicazione sul magazine *Collier’s* gli diede l’occasione di promuovere la sua idea. L’articolo “Another Korea in the Making”, pubblicato il 4 agosto 1951<sup>362</sup>, intende proporre una soluzione allo scontro tra l’India e il Pakistan, che nel 1947 aveva ottenuto

---

<sup>361</sup> «This is International week! Two Russians just left my office, here for several days. [...] They want TVA to design and supervise the manufacture of some 16 hydro-power projects, to be located beyond the Urals [...] Yesterday it was North Africa. The Board of Economic Warfare [...] wants to know if we would assign what I am now calling a TVA “technical task force” to do a look-see job in North Africa [...] Later this morning a Chinese chemical engineer is coming in [...]. And the day after tomorrow the Palestinian delegation returns» David E. Lilienthal, *Journals of David E. Lilienthal, the Tva Years, 1939-45* (HarperCollins, 1967), 579.

<sup>362</sup> David E. Lilienthal, «Another Korea in the Making», *Collier’s*, 4 agosto 1951, 23.

l'indipendenza. Dopo aver tracciato i termini della disputa, Lilienthal affermò che solo uno sfruttamento condiviso del bacino del fiume Indus avrebbe permesso di arrivare ad una soluzione pacifica del conflitto. L'applicazione di questa ipotesi contemplava, secondo Lilienthal, due elementi: da un lato lo sviluppo del bacino del fiume secondo il modello della TVA: «l'intero sistema che ruota intorno all'Indus», sosteneva Lilienthal, «deve svilupparsi come un'unica unità, come accade nei sette stati del sistema TVA»<sup>363</sup>. Dall'altro l'intervento della Banca Mondiale per la coordinazione e il finanziamento del progetto:

“Finanziata congiuntamente (magari con l'aiuto della Banca Mondiale), una Indus Engineering Corporation, in cui confluiscono tecnici indiani, pakistani e della Banca Mondiale, può attivare uno schema operativo”<sup>364</sup>.

L'articolo venne immediatamente ripreso da Black nella negoziazione con i due paesi. In una lettera scritta al primo ministro indiano, il presidente della Banca Mondiale si riferì esplicitamente ad esso per proporre un intervento secondo il modello tracciato da Lilienthal:

“Dal momento che la Banca è stata pubblicamente nominata a questo proposito, vorrei chiederle se fosse disposti a accettare la proposta di Mr. Lilienthal”<sup>365</sup>.

Queste prime negoziazioni si concretizzarono in una missione della Banca Mondiale nel bacino del fiume Indus e in una serie di trattati bilaterali che i due paesi attivano per l'utilizzo congiunto delle risorse del fiume. Attraverso questa esperienza, si instaurò una duratura collaborazione tra la Banca Mondiale e Lilienthal nell'attuazione di piani di sviluppo regionale: Lilienthal suggerì che la Banca Mondiale avrebbe potuto occuparsi della mediazione tra le due parti e fornire il capitale tecnico nonché il supporto economico per finalizzare il progetto; a sua volta la Banca Mondiale fece leva sulla fama internazionale che Lilienthal e il modello della TVA stavano conquistando, soprattutto in Asia e America Latina, per affermare l'idea di un suo intervento nella regione.

---

<sup>363</sup> Ibid., 58.

<sup>364</sup> «Jointly financed (perhaps with the World Bank help) an Indus Engineering Corporation, with representation by technical men of India and the World Bank, can readily work out an operating scheme» ibid. Si veda anche la lettera di Lilienthal al Presidente della Banca mondiale Eugene Black, 24 luglio 1951, in annesso 5.

<sup>365</sup> «Since the Bank's name has now been publicly mentioned in this connection, I should like to ask you whether you would be disposed to look with favor upon Mr. Lilienthal's proposal» Eugene Black al Primo Ministro indiano Lijiat Ali Khan, 8 settembre 1951, citato in Mason e Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, 612.

## 7.2: Una TVA in Colombia e la costruzione di una rete transnazionale (1953-1957)

Il modello di sviluppo che si affermò nel Valle del Cauca richiamava esplicitamente l'esperienza della Tennessee Valley Authority e il New Deal. Per comprenderne l'affermazione è a nostro avviso necessario analizzare, da una prospettiva relazionale, le negoziazioni che portarono all'approvazione e implementazione dei prestiti. Tali trattative, infatti, furono orientate in maniera determinante degli assetti che si erano cristallizzati durante la General Survey Mission.

Come abbiamo osservato nel secondo capitolo, tra il 1952 e il 1953 la struttura organizzativa della Banca Mondiale era mutata. Nel 1952, infatti, la Banca aveva cominciato ad organizzarsi attraverso dipartimenti regionali, più autonomi sia dal vertice della stessa Banca, sia dal Loan Department e dal Research Department, che, fino a quel momento, avevano un ruolo centrale nella gestione delle missioni nei Paesi interessati. Per quanto riguarda il governo colombiano, Rojas Pinilla aveva sostituito una buona parte di esperti chiamati a dirigere le negoziazioni, alterando le coalizioni tra gli attori in gioco, che però si trovarono ad operare negli stessi schemi istituzionali che si erano affermati attraverso la General Survey Mission. I progetti da finanziare attraverso il credito internazionale ed in particolare i progetti approvati dalla Banca mondiale erano gestiti dal Consejo Nacional de Planeacion, che elaborava il programma di sviluppo economico nazionale, ma si occupava anche di valutare gli eventuali programmi di sviluppo locali o regionali che richiedevano un finanziamento internazionale.

Con la General survey mission, il Consejo Nacional de Planeacion era diventato il principale organo di negoziazione tra la Banca Mondiale e il governo colombiano. Gli stessi esperti della Banca collaboravano con il Consejo per produrre le statistiche e le relazioni necessarie alla Banca per valutare l'impatto dei programmi finanziati e decidere quali dovessero essere implementati e in che modo. Emerso con la missione, ne era evidentemente influenzato per quanto riguarda gli equilibri di potere tra i membri al suo interno. Come abbiamo visto, l'allontanamento di Currie, voluto principalmente da alcuni esperti e dirigenti della Banca Mondiale, era stato osteggiato da alcuni membri del Consejo che avevano avuto in Currie l'interlocutore principale. In conseguenza di questo allontanamento, la rete di rapporti che Currie aveva attivato durante la missione venne a mancare il ruolo del Consejo ne risultò estremamente indebolito, come testimoniato dalle parole di Albert Hirschman che abbiamo ripreso nel capitolo

precedente: il Consejo non era più determinante nella scelta dei progetti da finanziare, né per decidere le modalità di implementazione dei programmi già in atto. Al contrario, i ministri negoziavano condizioni e modalità di finanziamento direttamente con le agenzie internazionali. A questo elemento, si aggiungevano i cambiamenti operati dal regime di Rojas Pinilla, che modificarono profondamente gli assetti dei ministeri economici e delle agenzie di pianificazione economica. In particolare, Emilio Toro lasciò il Consejo de Planeacion, per divergenze con il regime di Rojas. Senza Toro e Currie, gli altri membri non avevano la stessa capacità di influenza nell'indicare quali fossero i programmi da perseguire prioritariamente.

Le negoziazioni che descriveremo riguardo al finanziamento della Corporacion del Valle del Cauca mostrano bene il cambiamento in atto, già descritto nel capitolo precedente, innanzitutto dal punto di vista della politica locale. Forti della presenza della Banca mondiale e di un piano di sviluppo economico integrato, nel 1953 alcuni rappresentanti delle regioni attraversate dal fiume Cauca (nella parte occidentale del paese) richiesero l'intervento della Banca mondiale per finanziare un particolare modello di sviluppo regionale, basato sull'esperienza della Tennessee Valley Authority (TVA) statunitense. David Lilienthal, direttore della stessa TVA, venne assunto dal governo colombiano come esperto nella creazione della Corporazione e nelle negoziazioni con la Banca e la Corporacion Autonoma Regional del Cauca (CVC) sorse effettivamente nel 1958. L'esperienza colombiana rappresentò un evento chiave nella collaborazione tra David Lilienthal e la Banca Mondiale. Il progetto cui facciamo riferimento è la costituzione della Corporacion del Valle del Cauca (CVC) come entità amministrativa incaricata dello sviluppo economico della parte sud-orientale della regione, compresa tra i Dipartimenti del Cauca, del Valle e del Caldas.

Per comprendere come questo progetto venne elaborato, è necessario soffermarsi sulle caratteristiche di questa regione e sul contesto economico in cui maturò l'idea di creare la CVC. Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, la convergenza degli interessi di alcuni gruppi sociali, anche molto eterogenei per identità politica e socio-professionale ha avuto spesso un ruolo di primo piano nell'attivazione dei programmi di sviluppo internazionale. Anche per la CVC, il ruolo di alcune personalità locali, legate in particolare al mondo dell'industria, in quel momento in particolare espansione nella regione, è stato fondamentale affinché si producessero i primi studi di fattibilità del progetto e si coinvolgessero gli esperti internazionali. Descriveremo quindi in breve le caratteristiche socio-politiche della regione, per analizzare in seguito le negoziazioni che

portarono all'interesse della Banca Mondiale per il progetto e all'intervento dello stesso Lilienthal. Come vedremo, in effetti, il maggiore interesse di Lilienthal per il progetto era rappresentato dalle molteplici similitudini tra la Valle del Cauca e la Valle del Tennessee, che faceva no della CVC il laboratorio perfetto per testare la possibilità di proporre il TVA *model* nei Paesi in Via di Sviluppo, soprattutto nel particolare contesto della Guerra Fredda. Nel descrivere la Valle del Cauca, in effetti, Lilienthal ne sottolineava due caratteristiche: il potenziale di innovazione e l'arretratezza delle sue strutture economiche. Come era stato per la Tennessee Valley, dunque, la CVC avrebbe rappresentato lo strumento per modernizzare la regione, favorendo uno sfruttamento più efficiente del territorio e un riequilibrio delle forti disparità a livello di concentrazione della terra e accesso alle risorse idriche, agricole ed energetiche. Una visione, questa, che incarnava perfettamente i modelli di sviluppo proposti dai *newdealers* che erano ancora massicciamente presenti nelle organizzazioni internazionali.

Negli anni Quaranta gli industriali e i politici del Dipartimento del Cauca avevano cominciato a premere affinché fossero create le infrastrutture necessarie per aumentare la produzione di energia elettrica nella regione. Il problema era particolarmente sentito nella città di Cali, in forte espansione demografica ed economica. Riprese l'immigrazione dalle regioni vicine e si svilupparono distretti industriali come quello di Cali-Yumbo. La piena espansione del settore industriale e la crescita demografica provocarono un aumento della domanda di energia elettrica, che fino a quel momento veniva garantita da tre piccole centrali idroelettriche attivate sul fiume Cali.<sup>366</sup> Nell'area intorno ai principali centri agricoli, che erano dedicati principalmente alla produzione di caffè e canna da zucchero, alcuni imprenditori stavano procedendo a una meccanizzazione della produzione, come la famiglia Eder, immigrata dagli Stati Uniti alla fine del XIX secolo e proprietaria dello zuccherificio più importante della regione, La Manuelita<sup>367</sup>.

Allo stesso tempo, erano stati avviati studi per risolvere i problemi di inondazione e controllo dei fiumi. Il problema delle frequenti inondazioni del fiume Cauca causava infatti gravi danni alle coltivazioni e ai macchinari usati nelle aziende agro-industriali. La crisi energetica e il problema delle inondazioni portarono quindi alla ricerca di soluzioni

---

<sup>366</sup> La popolazione nel 1944 era quasi raddoppiata rispetto al 1934, mentre il settore industriale, nel 1951, occupava circa il 75% della popolazione, con un aumento di 10 punti percentuali rispetto al 1938. Edgar Vásquez Benítez, *Historia de Cali en el siglo 20: sociedad, economía, cultura y espacio* (Cali: Universidad del Valle, 2001), 183–201.

<sup>367</sup> John Walton, *Elites and Economic Development: Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities* (Austin: University of Texas Press, 2014), 82–83.

integrate. A partire dagli anni Quaranta, il Dipartimento aveva commissionato i primi studi per avviare un programma di controllo delle inondazioni cui si andarono affiancando progetti di costruzione di centrali idroelettriche sul fiume Cauca. Tra il 1945 e il 1949 vennero commissionati studi per migliorare l'uso delle risorse fluviali ed elettrificare la regione<sup>368</sup>.

In seguito alla missione della Banca mondiale, si esplicitò la necessità di aumentare la produzione di energia elettrica, ma anche la produzione agricola, che necessitava di una modernizzazione in senso industriale più ampia rispetto a quella che si era prodotta negli anni Quaranta. I dati di uno degli studi effettuati dalla Banca Mondiale nel 1951, in effetti, sottolineava come la tendenza demografica della regione e i crescenti bisogni di energia elettrica da parte dei centri industriali (Cali) e dei centri produttori di caffè (in particolare Manizales) giustificavano la costruzione di centrali idroelettriche<sup>369</sup>. Questi studi vennero confermati anche dalle relazioni prodotte durante la fase della negoziazione per la creazione della CVC. Il 19 maggio 1954 il Consejo Nacional del Planeacion, chiamato a redigere un piano di sviluppo per la Valle del Cauca, che stabilisse le priorità da finanziare, affermava infatti che, accanto ad alcuni investimenti pubblici di prima necessità (manutenzione delle strade, delle ferrovie e dei porti fluviali), era di primaria importanza accrescere le capacità di produzione di energia elettrica della regione:

“L'espansione della compagnia Anchicaya, attraverso la costruzione di una terza e quarta centrale idroelettrica e una prima unità a vapore sono le soluzioni offerte al Diparmenti per i bisogni immediati”<sup>370</sup>.

Allo stesso tempo, era necessario avviare un programma di sviluppo agricolo che prevedesse lavori di bonifica e, più in generale, incentivi per rendere i terreni più produttivi:

“Si necessitano importanti lavori di drenaggio, al costo di circa 100 milioni di pesos, su circa 200.000 ettari di terreno e occorre effettuare calcoli per convincere

---

<sup>368</sup> The World Bank, «Colombia - Development of the Upper Cauca Valley» (The World Bank, 30 novembre 1955); Si veda anche: Antonio J. Posada e Jeanne Anderson Posada, *The CVC: Challenge to Underdevelopment and Traditionalism* (Ediciones Tercer Mundo, 1966).

<sup>369</sup> World Bank. 1951. Colombia. First Loan administration report on the Anchicaya & La Insula Hydroelectric Projects. Loan series; n° L 115, Documents and Reports, pp. 5-6. *WBGA*

<sup>370</sup> “Expansion of the facilities of the Anchicaya Company through construction of third and fourth hydroelectric units and a first steam unit are offered as a solution to the department's immediate requirements”. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, *WBGA*.



I proprietari che il loro ricavo sarà superiore in conseguenza di questi lavori. [...] La rivalutazione della proprietà terrier è urgente. In seguito bisognerà procedere con una tassazione che valorizzi la proprietà terriera”<sup>371</sup>.

Produzione di energia elettrica da fornire attraverso un ente pubblico, amministrativamente autonomo, modernizzazione delle strutture agricole, miglioramento dell’accesso alle risorse attraverso una valorizzazione di metodi produttivi più efficaci. Come vediamo, le priorità indicate da questi studi combaciavano perfettamente i propositi della Tennessee Valley Authority. Inoltre, la Valle del Cauca si presentava come un laboratorio particolarmente propizio, perché, storicamente, si era caratterizzata per una forte tendenza alla autonomia di iniziativa rispetto al governo centrale. Questo aspetto sarà particolarmente evidente nel contrasto tra il governo colombiano, durante il regime di Rojas Pinilla e i rappresentanti politici locali della regione del Cauca, che vedevano nell’atteggiamento del governo centrale un ostacolo alla loro iniziativa e, in ultima analisi, al progresso della regione.

L’iniziativa locale e individuale nella Valle del Cauca era iniziata ben prima dell’elaborazione del progetto della CVC. Già nella seconda metà del XIX secolo, si erano affermate quelle che il già citato studio dell’US AID definiva “*modernizing elites*”<sup>372</sup>. Nel 1864 arrivava nella Valle James Eder, un immigrante tedesco, di origine russa, che si era trasferito negli Stati Uniti e aveva studiato alla Harvard Law School. Eder rilevò una delle più importanti haciendas della regione, La Manuelita, ristrutturandola e ri-orientandola verso la produzione di canna da zucchero. All’inizio del XX secolo, La Manuelita acquistava macchinari inglesi per ottenere un’ulteriore meccanizzazione della produzione. Il successo della Manuelita contribuì allo sviluppo del settore in tutta la regione: nel 1940 erano state create 18 aziende di produzione della canna da zucchero.

La regione quindi aveva un piccolo ma influente gruppo di innovatori formato soprattutto da imprenditori e proprietari terrieri immigrati nel Cauca, ma che si erano formati all’estero o in altre regioni colombiane, come Antioquia. Questi attori furono capaci di attrarre investimenti e programmi di assistenza tecnica internazionali, come fu nell’elaborazione della CVC. La CVC, dunque, si presentava come la risposta al bisogno di uno sviluppo regionale con caratteristiche proprie, indipendenti dalle linee di politica

---

<sup>371</sup> “Extensive drainage works are needed at a cost of about 100 million pesos involving 200,000 hectares and measures should be taken to convince owners of flat lands that returns to them will be greater as a result of drainage and irrigation works [...] Revaluation of valley lands is urged. Later, a valorization tax is suggested if necessary” (World Bank, CTA), folio 207.

<sup>372</sup> Ibid. p. 54

economica che venivano dettate dal governo centrale. I rappresentanti del Dipartimento del Valle del Cauca e alcuni eminenti cittadini, fra cui proprio i discendenti di James Eder si convinsero che il bacino del fiume Cauca aveva le caratteristiche geografiche e socio-economiche adatte per un esperimento di quel tipo. Già nel 1928, il Dipartimento aveva commissionato un servizio di assistenza tecnica da parte di alcuni esperti statunitensi, sulle risorse agricole della Valle. Nel 1945, Ciro Molina Garcés, che sarebbe poi divenuto Segretario dell'agricoltura del Dipartimento del Valle, assunse una compagnia di consulenza di New York affinché studiasse le possibilità di costruire una centrale idroelettrica nella regione. Infine, nel 1949, sempre il Dipartimento del Valle assunse uno studio di ingegneri locali affinché elaborasse un progetto di elettrificazione della regione. Si trattava del prototipo del progetto che poi venne presentato a Lilienthal nel 1953.

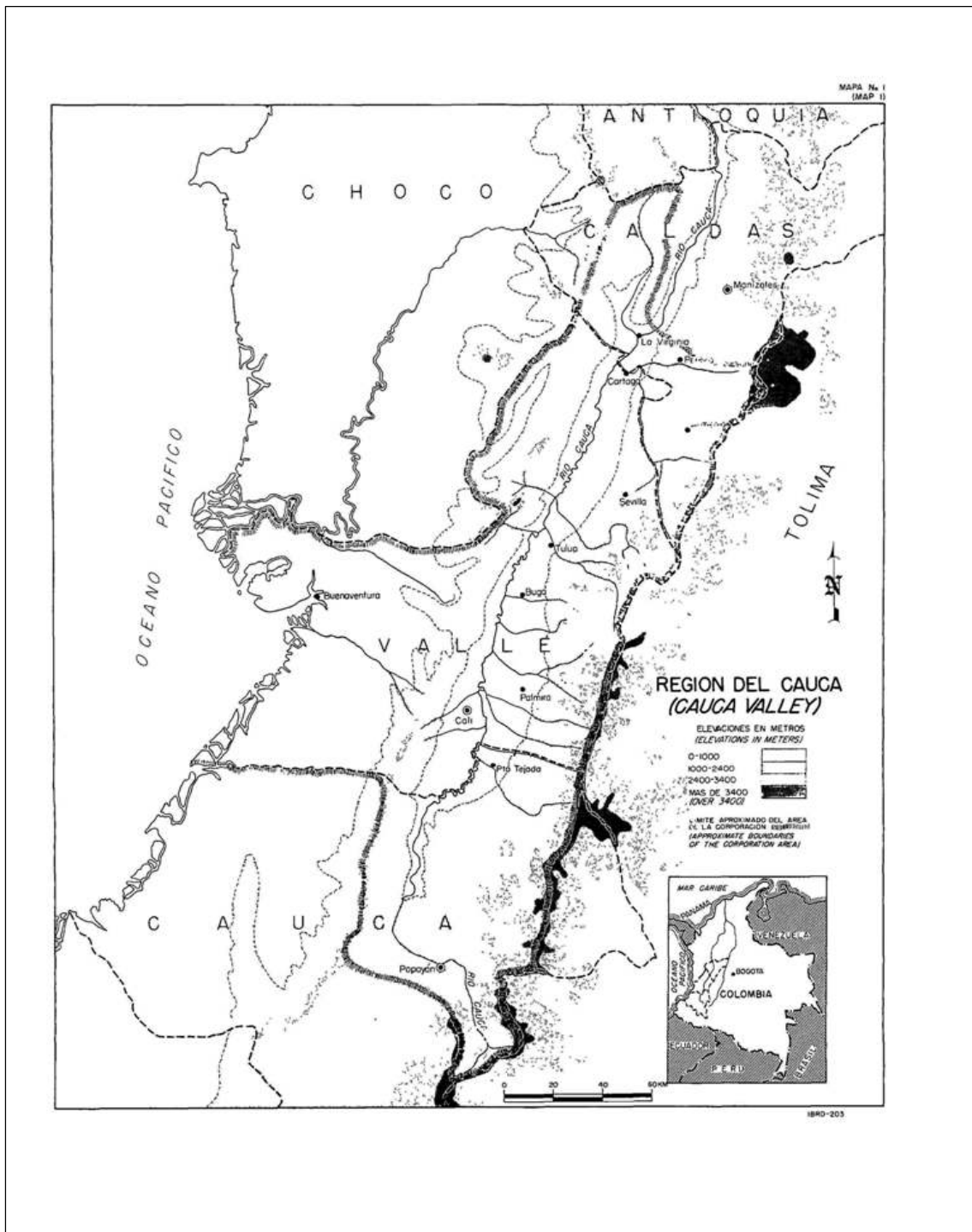


Figura 3. Estensione della Corporacion del Valle del Cauca colombiana.<sup>373</sup>

<sup>373</sup> Fonte: Banca Mondiale “The Autonomous Regional Corporation of the Cauca and the development of the upper Cauca Valley”, Staff Appraisal report, 1955, Projects and Operations, WBGA.

I primi contatti tra i rappresentanti politici di Cali e David Lilienthal avvennero nel 1953, attraverso la mediazione di Milo (Mahlon) Perkins, un funzionario federale statunitense che aveva preso parte alla missione della Banca e alle negoziazioni che seguirono. Fin dal 1948, José Castro Borrero, uno dei più importanti industriali della città, ex sindaco di Cali e a capo della sezione di Cali dell'Associazione colombiana degli industriali, aveva cominciato a perseguire l'idea di un ente regionale con l'ambizione di promuovere lo sviluppo della Valle del Cauca attraverso uno sfruttamento delle risorse agricole e idriche. Castro considerava la centralizzazione della politica economica un ostacolo a questo obiettivo, in quanto il governo nazionale non prestava sufficiente attenzione alle specificità della regione, mentre, al contrario, le unità amministrative dipartimentali frazionavano eccessivamente il controllo del territorio, impedendone una modalità di sviluppo integrato. Allo stesso tempo, non vi erano precedenti amministrativi per il suo progetto: in effetti, non era mai stata elaborata una soluzione che permettesse un'amministrazione e gestione del territorio che fosse incentrata sullo sviluppo integrato delle sue risorse naturali. La TVA offriva esattamente il modello di organizzazione che Castro cercava. Per questo, Castro e gli altri leaders locali, cercarono di ottenere l'aiuto di David Lilienthal per il loro ambizioso progetto, sfruttando i contatti attivati con gli esperti internazionali.

Nel 1951, Castro contattò Perkins per essere consigliato riguardo a come mettere in pratica un modello di sviluppo regionale per il Valle del Cauca. Riferendosi esplicitamente alla missione della Banca del 1949, Castro affermò di voler "sviluppare nel Cauca un programma simile a quello realizzato nella Tennessee Valley". Perkins si rivolse a Lilienthal, mettendolo in contatto con alcuni esponenti politici della Valle del Cauca per discutere un programma di sviluppo per la regione. Nello stesso periodo, il modello TVA si stava diffondendo su scala globale, diventando un riferimento obbligato nella progettazione di piani di sviluppo regionale, al punto che José Castro fece riferimento allo sviluppo della regione messicana di Papaloapan, che nello stesso periodo stava attivando un programma di sviluppo agricolo della regione tropicale, anch'esso improntato al modello TVA.

Un'ulteriore spinta al progetto venne dal decreto legge 653, varato il 12 marzo 1953, che promuoveva la creazione di compagnie private per la produzione e l'approvvigionamento di energia elettrica, esonerandole dal pagamento della tassa sul

patrimonio di altre imposte nazionali.<sup>374</sup> Essendo la produzione di energia elettrica il fulcro delle attività economiche e produttive di cui avrebbe dovuto occuparsi la CVC, la legge sembrò offrire un milieu fertile alla costituzione di una corporazione autonoma. Nello stesso anno Castro intensificò i contatti con Milo Perkins, chiedendogli consiglio su come mettere in pratica il progetto<sup>375</sup>. Perkins nel parlò con Lilienthal, che fu in seguito formalmente invitato in Colombia dall'Associazione nazionale degli industriali, per una “*fact-finding visit*”<sup>376</sup>. Il legame con la General Survey mission è evidente: anche in questo caso, alcuni attori locali agirono indipendentemente dal governo nazionale per promuovere l'intervento di esperti internazionali nel Paese e anche in questo caso il tessuto relazionale costruito in precedenza fu fondamentale per promuoverne l'arrivo e fornire un contesto fertile ad un loro intervento. Lilienthal, che nel frattempo aveva creato un'impresa privata di consulenza a progetti di sviluppo, che agiva principalmente promuovendo l'applicazione del modello TVA, fu molto interessato alla proposta e accettò di effettuare un primo sopralluogo nella Valle del Cauca, nel marzo del 1954.

Dopo questa prima visita, Lilienthal constatò che la Valle del Cauca aveva tutte le caratteristiche per un'applicazione del modello TVA: la taglia della regione, la sua topografia, il sistema fluviale e le strutture agricole ne facevano un laboratorio perfetto. Iniziarono le negoziazioni che prevedevano la definizione di un programma di sviluppo per la Valle del Cauca finanziato da agenzie internazionali e dal governo centrale. Fu soprattutto Lilienthal ad insistere, già in queste prime fasi, affinché si stabilisse un ente regionale, con un'amministrazione autonoma, ma come parte di un progetto nazionale, così com'era stato per la Tennessee Valley Authority.

Per questa ragione, Lilienthal si occupò di contattare gli esperti della Banca Mondiale, con cui collaborava dal 1951, ma premette affinché il progetto fosse promosso anche dal governo centrale. In effetti, per poter avviare un programma di produzione e distribuzione di energia elettrica, erano necessari ingenti finanziamenti iniziali che non

---

<sup>374</sup> Colombia, El designado encargado de la Presidencia de la República de Colombia, Decreto legge 653 de 1953, Por el cual se fomenta el servicio público de energía eléctrica, art. 1: Artículo 1. “Exonerase a las compañías privadas que en forma exclusiva y permanente presten servicio público de energía eléctrica y cuyas tarifas y reglamentos estén aprobados por el Ministerio de Fomento, de los siguientes impuestos y obligaciones: a) del impuesto complementario sobre patrimonio; b) de otros impuestos nacionales, que de acuerdo con normas de carácter general, no paguen las empresas oficiales de energía eléctrica de servicio público, c) de las inversiones forzosas decretadas por el Gobierno nacional, inclusive el impuesto del 2 ½ % que se liquida con destino a la empresa Siderúrgica de Paz del Río, S. A.”

<sup>375</sup> Lettera di Milo Perkins a José Castro, 9 luglio 1953. Fonte: Correspondance and related material (1905-1981), Box 397, DLP. Lettera in annesso 6.

<sup>376</sup> Lettera di Milo Perkins a David Lilienthal, 27 luglio 1953. Fonte: Correspondance and related material (1905-1981), Box 397, DLP. Lettera in annesso 7.

potevano essere coperti integralmente dalle agenzie internazionali. Questi aspetti vennero particolarmente sottolineati da Lilienthal nelle prime relazioni presentate al governo colombiano e alla Banca Mondiale, subito dopo la sua visita nella regione. Nella sua relazione dell'agosto 1954, infatti, si insiste particolarmente sulla struttura che l'ente doveva assumere, come condizione propedeutica al suo intervento:

“Se aiuterò l'avvio [di questo programma] questo aiuto sarà esclusivamente una guida e una consulenza. Per fare in modo che sia efficace, occorrono certe cose [...]. Presumo che la Colombia crei a breve un ente regionale autorizzato dal governo a dare direttive e stabilire contratti”<sup>377</sup>

Come vedremo, l'autonomia di gestione e finanziaria della CVC sarà un problema fondamentale, che caratterizzerà tutto il periodo preliminare all'effettivo inizio delle sue attività. Torneremo in seguito su queste negoziazioni, particolarmente interessanti, perché intorno al finanziamento di questo ente si attivò una rete che vide confrontarsi gli esponenti della regione del Cauca, gli esperti internazionali e i rappresentanti del governo locale. In questo momento seguiamo invece il processo di costituzione di questo ente, per notare come il modello TVA in Colombia, incarnato dalla CVC, si confrontò con i successivi dibattiti, locali ed internazionali, sulla produttività del settore agricolo e la distribuzione della terra, alla base della legge sulla riforma agraria che venne approvata nel 1961.

Grazie all'appoggio di Lilienthal ed il parere favorevole della Banca Mondiale, la CVC venne effettivamente creata come ente amministrativo autonomo nell'ottobre del 1954. Una legislazione ad hoc, approvata dall'Assemblea Nazionale, permise che enti di questo tipo potessero accedere a finanziamenti nazionali ed internazionali. Il primo ostacolo venne nel 1955, quando si trattò di promulgare una legislazione specifica che permettesse il finanziamento dell'ente nei suoi primi anni di attività, dunque prima che questo potesse autofinanziarsi grazie al servizio di produzione e distribuzione di energia elettrica. Il Consiglio di Amministrazione dell'ente premeva affinché fosse varata una legge tramite la quale si stabilisse una tassa sulla grande proprietà terriera: tutti i

---

<sup>377</sup> “If I am to help in this undertaking, that help must, and should be confined to guidance and counsel. To make that guidance and advice useful and effective, and to get this undertaking on its way, certain things would appear to be needed [...]. I am assuming that Colombia will promptly set up a regional agency authorized by the Government to enter into contracts and arrangements”. Lettera di David Lilienthal a Robert Garner, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968) Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA. Quest'affermazione sottolinea il legame che Lilienthal ritiene fondamentale tra la CVC e il governo centrale. L'ente deve essere pubblico e finanziato anche grazie a contributi centrali, ma autonomo nelle decisioni.

proprietari con terreni valutati oltre 50.000 pesos dovevano versare una tassa che rappresentava il 4 per mille del valore del loro terreno. La tassa avrebbe finanziato le spese correnti, mentre il contributo del governo e ai prestiti delle agenzie internazionali sarebbero stati destinati alla costruzione delle dighe e delle centrali idroelettriche.

Le transazioni che hanno portato alla nascita della CVC poggiavano su un tessuto relazionale che univa esperti locali e internazionali. La CVC è in effetti un esempio particolarmente significativo e rappresentativo della complessa articolazione di interessi e strategie che coinvolgono la messa in atto di un programma di sviluppo. Come abbiamo visto, gli esperti internazionali fecero parte delle risorse utilizzate dalle elites locali della Valle del Cauca per superare le resistenze sorte a livello nazionale. Per analizzare questa mobilitazione, abbiamo utilizzato due fonti: il fondo personale di David Lilienthal e il materiale della Banca mondiale relativi alla CVC e il diario dello stesso Lilienthal, nelle parti relative al suo intervento in Colombia. Si tratta di due fonti evidentemente molto diverse tra loro, ma su cui è possibile applicare lo stesso metodo di analisi relazionale. Le lettere sono state studiate come insieme di relazioni, così come avevamo fatto nei capitoli precedenti dedicate alle prime missioni della Banca mondiale. Per il diario abbiamo adottato lo stesso metodo, considerando, per ogni evento descritto nel diario, l'insieme di persone menzionate da Lilienthal nel suo racconto come attori connessi tra loro in quanto partecipanti allo stesso evento raccontato da Lilienthal nel suo diario, nella data espressa nel diario.<sup>378</sup>

Abbiamo ottenuto un elenco di 29 persone, tutte coinvolte nell'attività di Lilienthal come consulente delle élites del Cauca. In questo caso, non abbiamo optato per una visualizzazione grafica di questi contatti. Al posto di fornire una visualizzazione statica della rete egocentrata di Lilienthal, preferiamo mostrare le persone con cui è entrato in contatto, indicando la durata degli scambi (ovvero il periodo intercorso tra la data del primo contatto e la data dell'ultimo contatto), e identificando l'attore in base all'agenzia internazionale in cui operava (nella tabella identificato come "WB" se l'attore operava nella Banca mondiale e "USA", se operava per un'agenzia statunitense oppure in base alla sua appartenenza al milieu politico ed economico colombiano locale o nazionale (nella tabella qui sotto abbreviato in "Col"). Abbiamo inoltre considerato la sua partecipazione (o meno) nella missione diretta da Currie nel 1949.

---

<sup>378</sup> David E. Lilienthal, *The Journals of David E. Lilienthal, Volume 4, The Road to Change 1955-1959*, First Edition (New York: HarperCollins, 1969).

id_attore	Nome	data_inizio relazione	data_fine relazione	Agenzia/ milieu	Presenza_Survey_ Mission
2	Currie	23/01/1940	29/11/1943	WB	sì
5	Garner	19/03/1954	01/12/1955	WB	sì
8	Torfs	12/03/1954	12/03/1954	WB	sì
12	Knapp	02/11/1954	12/11/1954	WB	sì
16	Waterston	19/10/1954	25/11/1955	WB	sì
22	Grayson	02/11/1954	02/11/1954	WB	sì
96	Zuleta	16/12/1953	28/12/1953	Col	sì
109	Wheeler	16/10/1951	16/10/1951	WB	sì
112	Black	20/06/1951	19/03/1954	WB	sì
160	Carvajal	14/07/1955	14/07/1955	Col	sì
178	Eder	14/07/1955	14/07/1955	Col	
193	Diego Garces	08/02/1956	08/02/1956	Col	
225	Bass	02/11/1954	02/11/1954	USA	
268	Bernardo Garces	29/04/1955	30/09/1955	Col	
276	Gomez Arenas	29/06/1956	29/06/1956	Col	
326	Perkins	29/07/1953	19/10/1953	USA	
327	Castro	22/06/1953	22/06/1953	Col	
330	Suarez	30/12/1953	20/10/1955	Col	
331	Hayes	03/01/1956	02/02/1956	WB	
340	Murrow	01/02/1956	01/02/1956	USA	
341	Meyer	01/01/1956	20/07/1956	USA	
342	Oliver	01/01/1956	04/12/1964	USA	
343	Uribe	20/04/1956	24/04/1956	Col	
344	Voorduin	08/08/1956	08/08/1956	USA	
345	Suarez	05/08/1955	05/08/1955	Col	
350	Anderson	21/05/1963	24/06/1964	USA	

**Tabella 18. Persone in contatto con Lilienthal durante il suo intervento nel Cauca (1953-1956).**<sup>379</sup>

Innanzitutto, notiamo la presenza di scambi tra Lilienthal e Currie tra il 1940 e il 1943, prima del loro intervento in Colombia. Questi scambi, di cui abbiamo riportato un esempio nell'annesso 4 a pagina 270, sono interessanti perché mostrano l'interesse di Lauchlin Currie per le attività della Tennessee Valley Authority, prima della sua attività di esperto della Banca mondiale. Focalizzandoci sugli scambi durante il periodo di intervento di David Lilienthal in Colombia, la tabella 17 fa apparire due elementi a nostro

<sup>379</sup> Fonte: Rielaborazione a partire da: Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968) Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA; Cauca Valley, 1955: Box 396, Correspondance and related material (1905-1981), DLP; David E. Lilienthal, *The Journals of David E. Lilienthal, Volume 4, The Road to Change 1955-1959*:



avviso importanti. Prima di tutto, quella che potremmo definire una *path dependence* allo stesso tempo istituzionale e relazionale rispetto alla General Survey mission che abbiamo trattato nel capitolo precedente. In effetti ritroviamo nei contatti di David Lilienthal, la cristallizzazione di alcuni legami che si erano prodotti grazie alla missione della Banca mondiale nel 1949 e, soprattutto, all'azione di Lauchlin Currie, che aveva permesso un primo inserimento di alcuni imprenditori e politici colombiani nella rete di contatti che si erano formati tra gli esperti colombiani e internazionali al momento della missione.

Inoltre, si nota l'evoluzione di questi contatti nel periodo successivo e la capacità di alcuni attori locali di mobilitare gli esperti internazionali per la creazione della CVC. Si ripresenta quel fenomeno che abbiamo descritto nel capitolo precedente attraverso la nozione di "catena relazionale" elaborata da Michel Grossetti. Alcuni attori mobilitano risorse relazionali in quel momento pertinenti al raggiungimento di un obiettivo o al perseguimento di determinati interessi e quelle risorse relazionali fungono da legame attivato per inserirsi in un insieme di relazioni più vasto. Nel capitolo precedente ci siamo soffermati sulla creazione di questi legami durante le prime missioni (1949-1950), mentre il grafo appena descritto permette di apprezzare l'evoluzione di un segmento di questa rete, relativo agli attori impegnati nella creazione della CVC. Possiamo quindi osservare una sorta di eredità di legami e relazioni cristallizzate, che la General Survey mission del 1949 lasciò ad alcuni attori locali e internazionali e che vennero poi attivati nella gestione di progetti e prestiti successivi, come quello della CVC.

Allo stesso tempo, ci permette di collocare l'ambito istituzionale in cui si muovono gli attori presenti. Per ambito istituzionale intendiamo l'insieme di dispositivi e procedure legate alla gestione dei prestiti internazionali che si instaurarono con la missione del 1949. In particolare, come abbiamo visto, la General Survey mission aveva dato origine al Consejo Nacional de Planeacion, incaricato di tradurre in pratica le raccomandazioni espresse dalla missione. Si erano poi attivati una serie di prestiti della Banca mondiale, attraverso i quali si erano stabiliti dei settori da finanziare prioritariamente e dei criteri di massima da seguire nell'implementazione dei progetti e dei programmi di sviluppo. La rete egocentrata di David Lilienthal ci permette di esaminare il rapporto tra questi ambiti istituzionali, gli interessi portati avanti dai diversi attori e la rete di legami di alleanza o di conflitto, che si produssero durante le trattative per la creazione della CVC.

Partiamo dai dispositivi istituzionali che, istituiti attraverso la missione della Banca mondiale nel 1949, ebbero un impatto nelle trattative per la creazione della CVC.

Abbiamo già parlato diffusamente del Consejo Nacional de Planeacion. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, venuta meno la presenza di Currie e Toro nel Consejo Nacional de Planeacion, quest'organo non aveva più l'autorevolezza necessaria per orientare il credito internazionale, all'interno della nuova configurazione politica e istituzionale segnata dal regime di Rojas Pinilla. Per questa ragione, dopo aver inizialmente cercato l'aiuto dei membri del Consejo, le elite del Valle del Cauca che dirigevano le transazioni con la Banca mondiale e con David Lilienthal, si affidarono proprio agli esperti della Banca e allo stesso Lilienthal per premere a livello nazionale, affinché il progetto di creazione della CVC andasse a buon fine.

A loro volta, anche le procedure della Banca mondiale si stavano gradualmente standardizzando e il nuovo assetto organizzativo della Banca, inaugurato nel 1952, era ormai definito. Per quanto riguarda l'intervento in Colombia, in seguito alle raccomandazioni della missione erano stati attivati tre prestiti, tra il 1950 e il 1953 erano stati approvati cinque prestiti: due riguardavano il miglioramento delle infrastrutture dei trasporti, mentre gli altri tre riguardavano la costruzione di centrali idroelettriche.

<b>Nome del progetto approvato</b>	<b>Ammontare del prestito (Milioni di USD)</b>	<b>Data di approvazione</b>
Railway Construction and Rehabilitation	25,00	26/08/1952
Lebrija Hydroelectric Project	2,40	13/11/1951
Highway Project	16,50	10/04/1951
La Insula Hydroelectric Project	2,60	28/12/1950
Anchicaya Hydroelectric Project	3,50	02/11/1950

**Tabella 19. Prestiti approvati dalla Banca mondiale in Colombia (1950-1952).**<sup>380</sup>

Due dei tre prestiti dedicati alla costruzione di centrali idroelettriche interessavano le regioni del Caldas e del Cauca e fu su questi primi prestiti che poggiò la richiesta di creazione della CVC.

A questo si aggiunse la collaborazione tra la Banca mondiale e Lilienthal, che abbiamo descritto nella prima sezione di questo capitolo, che si tradusse a sua volta in un insieme di pratiche e in una circolazione di attori provenienti dai circoli della TVA e, prima ancora, dalle agenzie federali create negli anni Trenta dal New Deal di Roosevelt. Il legame di amicizia e collaborazione tra David Lilienthal e Milo Perkins, che portò alla mobilitazione di Lilienthal in Colombia si era infatti instaurato durante il cosiddetto

<sup>380</sup> Fonte: Banca mondiale. *Colombia - First loan administration report on the Anchicaya & La Insula Hydroelectric Projects*. Loan series; n° L 115. Documents and Reports, WBGA.

“secondo New Deal”<sup>381</sup>. Le procedure cui si ispirò Lilienthal in Colombia e che considerò fondamentali nella creazione della CVC risentivano fortemente delle pratiche che lo stesso Lilienthal aveva adottato nella direzione della TVA.

A questa configurazione che legava le élite del Cauca, gli esperti della Banca mondiale e David Lilienthal si contrapponevano gli interessi di altri gruppi di attori, che trovavano largo appoggio nel regime di Rojas Pinilla. La forte opposizione dei grandi proprietari terrieri alla tassa sulla proprietà che avrebbe dovuto finanziare il progetto in effetti, venne accolta da Rojas: il generale, inizialmente incline a finanziarla, decise invece di annullare il finanziamento nazionale, una decisione che portò Lilienthal a non rinnovare il contratto di consulenza che aveva nel frattempo stipulato con la CVC e che mise in serio pericolo la possibilità di avviare le attività della CVC. Vediamo quindi come ambiti ed interessi diversi, locali ed internazionali, si intersecarono a creare una configurazione specifica in cui si muovevano due fazioni opposte. L’approccio relazionale ci ha quindi permesso di comprendere l’articolazione tra le caratteristiche socio-professionali ed economiche degli attori che presero parte alle negoziazioni (proprietari terrieri locali, imprenditori, newdealers, esperti della Banca mondiale etc.), gli assetti organizzativi in cui si muovevano e un insieme di relazioni usato come capitale sociale per raggiungere un obiettivo o perseguire un interesse.

Nell’ambito dell’analisi di un conflitto in corso, come quello che vedeva due parti opposte rispetto alla decisione di creare un’entità autonoma di sviluppo regionale e alle sue modalità di finanziamento e gestione (finanziamento nazionale, uso del credito internazionale, autonomia di gestione etc.), l’analisi di questa configurazione relazionale ci permette una più completa comprensione delle strategie adottate dagli attori, rispetto ad un’analisi che poggia esclusivamente su una categorizzazione a priori degli attori basata sui una serie di categorie interpretative che vengono loro attribuite<sup>382</sup>.

Lo studio di questa configurazione relazionale permette di aggiungere elementi di comprensione all’analisi dell’evoluzione della CVC, che possiamo ricostruire attraverso il materiale proveniente dagli archivi della Banca mondiale e dai fondi di David

---

<sup>381</sup> «Secondo New Deal» è un’espressione usata nella storiografia per indicare la seconda fase del New Deal, che cominciò nel 1935, dopo il discorso di Roosevelt al Congresso. È in questa fase che emersero figure come Lilienthal e Perkins. Arthur M. Schlesinger, *The Politics of Upheaval: 1935-1936, The Age of Roosevelt* (Boston, MA: Houghton Mifflin Harcourt, 1960), 387.

<sup>382</sup> Si veda in questo senso la concettualizzazione di Imizcoz Beunza José Maria Imizcoz Beunza, «Las redes sociales de las élites. Conceptos, fuentes y aplicaciones», in *Las Elites en la Época moderna. La Monarquía Española*, di Enrique Soria Mesa, Juan Jesus Bravo Caro, e Juan Miguel Delgado Barrado, vol. 1 (Córdoba: Universidad de Córdoba, 2009).

Lilienthal. Abbiamo accennato ad una prima battuta d'arresto nel 1955, rispetto alla richiesta di Lilienthal e dei rappresentanti della CVC di procedere ad una tassazione della proprietà terriera. Nel 1956, la tassa era stata approvata, ma il passaggio alla fase attuativa divenne ancora più difficoltoso, tanto da portare alle dimissioni di Lilienthal. Il problema non riguardava solo l'autonomia di decisione della corporazione ma la stessa possibilità di gestire la somma richiesta alla Banca mondiale. Una lettera di Garces Cordoba a Lilienthal spiegava infatti che il governo stava cercando di canalizzare le risorse destinate alla CVC verso altri progetti:

“Il governo non ha ancora approvato il finanziamento [dei progetti che gli competono]. Si sono discussi molti aspetti a Bogotá senza interpellarci. [...]. Senza dubbio, persone che hanno un conto aperto [con noi] e stanno lavorando in modo da insinuare nel Presidente (Rojas) il dubbio [sull'opportunità di finanziare la CVC]. C'è sicuramente una competizione con gli altri progetti da finanziare nel Paese. [...] La nostra posizione a Bogotá è per molti versi migliore che in passato. Abbiamo due ministri, Gabriel Velasquez [...] in questo momento ministro della Salute e il nuovo ministro dello Sviluppo, il Colonnello Mariano Ospina Navia. [...] Inoltre, il Governatore, Colonnello Alberto Gomez Arenas, ha una posizione molto forte nel Governo [...] Il governo deve pensarci due volte prima di togliere il supporto alla CVC”<sup>383</sup>

Nel proseguo della lettera Garces chiede a Lilienthal di intervenire, premendo affinché il Presidente sblocchi i finanziamenti. Nonostante l'appoggio di Lilienthal, il governo non cambiò idea. Nel luglio dello stesso anno decide quindi di lasciare l'incarico, vista la scarsa partecipazione del governo centrale al progetto della Cauca Valley.

Questo processo sembra confermare quanto abbiamo analizzato nella parte precedente riguardo al personale impiegato nel Consiglio di Pianificazione e ai cambiamenti che la partenza di Currie e di altri esperti avevano provocato negli equilibri tra esperti colombiani, esperti internazionali e governo centrale. Anche in questo caso, le elites locali cercarono di mobilitare il capitale relazionale promosso dai contatti stabiliti durante la missione. Tuttavia, mancava un appoggio forte da parte della Banca, che,

---

<sup>383</sup> “The Nation has not come forward with the financing [...] Several things have been raised in Bogota, though never in discussion with us. [...] Undoubtedly, persons with axes to grind have been working on the President and stirring up doubts in his mind [...]. Undoubtedly, there exists competition for other projects [...]. Our position in Bogota is in many ways more favorable than it has been in the past. In the first place, we have two Ministers, Gabriel Velasquez [...] now Minister of Health and the new Minister of Fomento, Colonel Mariano Ospina Navia [...]. Furthermore, the Governor, Colonel Alberto Gomez Arenas, has a strong position within the Government [...] The Governor must think twice before letting him down on CVC”. Lettera di Garces Cordoba a Lilienthal, 16 giugno 1956. World Bank, Colombia Technical Assistance, Correspondence 3. Lettera in Annesso.

seppure favorevole alla CVC, non condizionò l'approvazione dei prestiti in corso di valutazione ad un impegno da parte del Governo verso la CVC e un *milieu* ostile a Bogotá non permisero alla Corporazione di poter godere del credito della Banca. Gli organismi preposti alla programmazione, creati con la missione, inoltre, non dettavano più la linea da seguire, che veniva decisa direttamente tra Rojas e i ministri del governo.

Il cambio di governo nel 1957 portò a nuovi sviluppi, soprattutto rispetto alla possibilità dell'utilizzo del credito proveniente dai programmi di assistenza statunitensi. che, come vedremo nel prossimo capitolo, si stavano affermando nella regione. La possibilità di utilizzare i fondi provenienti dal programma di assistenza alimentare e agricola approvato dagli Stati Uniti nel 1954 si era fatta strada alla fine del 1956, ma anche in questo caso il governo si era opposto, causando le dimissioni di Lilienthal e di una parte dei membri del Comitato di direzione della CVC. In seguito alla caduta del regime di Rojas Pinilla le trattative tra i rappresentanti della CVC e il governo ripresero, permettendo a quest'ultima di utilizzare i crediti per avviare le attività della CVC:

“I fondi della PL 480 verranno versati come prestito alle condizioni molto favorevoli del governo americano. Naturalmente sarebbe stato meglio averli in forma di grant [...] ma considerando la scarsità di risorse domestiche, possiamo considerarci molto fortunati nell'averne comunque ottenuto una somma di questa entità”<sup>384</sup>.

Assistiamo dunque a una doppia articolazione tra meccanismi di potere locale e interazione tra agenzie di credito e modelli di sviluppo che mostrano gli effetti che le prime missioni della Banca mondiale ebbero non solo per quanto riguarda la politica e la pianificazione economica colombiana, ma anche rispetto all'avvio e all'affermazione di altri programmi di sviluppo internazionali.

---

<sup>384</sup> “The P.L. 480 funds will come as a loan on the very favorable terms given by the US government. It would of course have been better to get them as a grant [...] but considering the present dearth of domestic funds we can account ourselves very fortunate to obtain at all such sizable assistance. Lettera di Garces Cordoba a Waterston, 25 giugno 1957, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968) Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, *WBGA*. Si veda anche la risposta di Waterston a Bernardo Garces, il 15 luglio 1957, Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968) Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, *WBGA*. Lettera in annesso 9.

## **CAPITOLO 8. Banca mondiale, US AID e il finanziamento della riforma agraria in Colombia (1954-1966)**

Abbiamo osservato fino a questo momento gli sviluppi delle prime missioni della Banca mondiale in Colombia notando l'evoluzione della sua azione dalla prima missione condotta da Lauchlin Currie fino alla fine degli anni Cinquanta. Con questo capitolo ci rivolgiamo alla progressiva affermazione dei programmi di assistenza statunitense nella regione. Non si tratta solo di completare lo studio della presenza del credito internazionale nel Paese, ma soprattutto di riprendere il proposito che aveva originariamente mosso la nostra analisi, vale a dire cogliere il nesso tra il modo in cui i programmi di assistenza tecnica statunitense si affermarono tra la fine degli anni Cinquanta e gli interventi della Banca mondiale che li avevano preceduti.

L'ampliamento dello spettro di analisi dalla Banca mondiale alle agenzie statunitensi, in particolare la US AIS, implica un'analisi del contesto statunitense ed internazionali in cui tali agenzie cominciarono ad operare. Se una disamina della politica estera statunitense a livello mondiale supera gli intenti di questo studio, è tuttavia necessario concentrarsi sulla loro azione in America Latina, che tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta conobbe mutamenti importanti. Negli ultimi anni dell'amministrazione Eisenhower aumentarono gradualmente i programmi di assistenza e sviluppo economico nella regione, ma fu soprattutto a partire dalla conferenza interamericana di Punta del Este (1961) che vennero ridefiniti i rapporti tra gli Stati Uniti e la regione. La conferenza sanciva in effetti l'avvio dell'Alleanza per il Progresso, che, come accennato più volte nel corso di questo studio, prevedeva un vasto programma di assistenza tecnica ed economica nella regione latinoamericana.

Tale programma interessò in maniera peculiare la Colombia. Con la caduta del regime di Rojas Pinilla nel 1957 e la successiva instaurazione del Fronte Nazionale, i maggiori rappresentanti politici colombiani rinforzarono i legami con gli Stati Uniti, concorrendo a definire le dinamiche e operazioni dell'Alleanza per il Progresso. Questo elemento è sottolineato in particolare dall'approvazione e messa in atto della riforma agraria in Colombia, secondo una formula che vide una perfetta coincidenza tra i programmi di sviluppo e modernizzazione finanziati dagli Stati Uniti e gli interessi delle forze politiche che ne sostennero l'approvazione. In effetti, lo sviluppo del settore

agricolo e delle aree rurali era un elemento portante dei programmi di sviluppo finanziati dagli Stati Uniti, non solo in America Latina. A partire dall'applicazione della Public Law 480 (PL 480), firmata da Eisenhower nel 1954, i programmi di assistenza alimentare (in atto fin dal periodo della Seconda guerra mondiale), assunsero una nuova valenza. Se fino a quel momento si trattava sostanzialmente di distribuire prodotti alimentari in surplus negli Stati Uniti, come ad esempio il grano, la PL 480 inseriva tali programmi nell'ambito dell'assistenza e dell'intervento nei Paesi cosiddetti del Terzo Mondo.

Questo capitolo si sofferma sui mutamenti della politica americana nella regione a partire dalla fine degli anni fino alle prime fasi di attuazione dell'Alleanza per il Progresso in Colombia. Osservando questa dinamica, dimostreremo come l'articolazione tra governo colombiano, elites locali, US AID e Banca mondiale abbia influito sui dibattiti relativi all'approvazione della riforma agraria nel Paese e a come a sua volta l'intervento in Colombia abbia segnato una tappa nei programmi di sviluppo agricolo finanziati dalle due agenzie. I programmi di sviluppo legati al settore agricolo finanziati dall'Alleanza per il Progresso mostrano bene l'impatto delle prime missioni della Banca mondiale, in termini di istituzioni economiche e reti tra gli attori internazionali e locali. Un primo esempio di questa interazione è fornito proprio dall'applicazione della PL 480 in Colombia. In effetti, si trattò del primo e principale strumento di finanziamento della Corporazione del Valle del Cauca, fino all'approvazione di nuovi prestiti da parte della Banca mondiale, che arrivarono solo nel 1959. Un secondo esempio ci viene offerto dall'applicazione della stessa riforma agraria, attraverso l'Istituto Colombiano per la Riforma Agraria (INCORA), un ente che, al pari della Cassa per il Mezzogiorno italiano, che analizzeremo nel prossimo capitolo, era stato creato come strumento di applicazione della riforma e di gestione del credito internazionale.

L'Alleanza per il Progresso quindi non viene analizzata in relazione all'impatto dei suoi finanziamenti in termine di sviluppo economico, né in relazione al grado di condizionamento politico ed economico e finanziario che esercitò nel Paese<sup>385</sup>, ma come una dinamica in cui l'articolazione fra gli interessi dei politici nazionali e locali e quelli dei funzionari statunitensi si articolano in relazione a una serie di problematiche legate ai programmi di assistenza fortemente influenzate dalla presenza della Banca mondiale nel Paese che abbiamo esplorato nei capitoli precedenti. Un ulteriore esempio di questa articolazione sarà fornito nella sezione finale del capitolo che metterà in relazione le varie

---

<sup>385</sup> Come ad esempio nell'analisi di Jon V. Kofas, *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2002).

proposte di sviluppo delle aree agricole che si confrontarono nei primi anni Sessanta in Colombia e negli Stati Uniti. Nel momento di approvazione della riforma agraria nel 1961 Lauchlin Currie, proponeva un modello totalmente alternativo per migliorare le condizioni di vita della popolazione agricola. La sua Operacion Colombia, in effetti, contrastava il principio stesso della riforma agraria fondato sulla redistribuzione della proprietà terriera a vantaggio dei piccoli e medi proprietari, opponendovi una visione di sviluppo basata sull'emigrazione dalle campagne alle città. Il capitolo scorgerà nell'evoluzione dei rapporti tra attori colombiani ed esperti internazionali un elemento imprescindibile per comprendere perché la proposta di Currie non venne accettata, né nei dibattiti colombiani, né dalla controparte americana, che preferì finanziare la riforma agraria.



## 8.1: Dal «Trade to aid» all'Alleanza per il Progresso: l'affermazione dell'assistenza statunitense e il ruolo degli attori colombiani (1954-1960)

Gli anni Cinquanta videro il prodursi di cambiamenti molto significativi nelle relazioni economiche tra Stati Uniti e America Latina, che non hanno goduto di particolare interesse nella storiografia, soprattutto rispetto ai programmi internazionali di sviluppo economici in America Latina negli anni Sessanta. In assenza di un programma organico di assistenza allo sviluppo, com'era stato il Piano Marshall per l'Europa e come fu in seguito l'Alleanza per il Progresso, gli studi si sono concentrati principalmente sui piani di sicurezza militare e sull'intervento diretto in alcuni paesi, primo fra tutti il Guatemala<sup>386</sup>. In realtà, in questo periodo, le politiche commerciali sviluppate sotto le presidenze Truman e Eisenhower vennero intensificate, in particolare grazie a un vasto programma di prestiti finanziato dalla Export-Import Bank. Come vedremo, quest'agenzia ebbe un ruolo fondamentale nel far convergere progressivamente le linee direttrici della politica commerciale estera statunitense con quelle dell'assistenza allo sviluppo.

Tra i pochi lavori che sottolineano questo passaggio, il volume di Ira Kaufman, *Trade and aid: Eisenhower's foreign economic policy, 1953-1961*<sup>387</sup>, resta fondamentale per comprendere le dinamiche attraverso le quali l'assistenza allo sviluppo venne applicata al continente, soprattutto in rapporto all'evoluzione del ruolo della Export-Import Bank<sup>388</sup>. Già dall'inizio degli anni Quaranta, e in modo compiuto negli anni Cinquanta, infatti, l'Eximpo aveva sviluppato una nuova politica di prestiti nell'ambito della quale, alla tradizionale funzione di traino alle esportazioni statunitensi, si affiancava il finanziamento di progetti rivolti allo sviluppo economico dei paesi interessati. Tale funzione venne esplicitata da una nota al Congresso del presidente Truman nel 1949, che

---

<sup>386</sup> Riguardo alle relazioni tra Stati Uniti e America Latina nel periodo in questione si vedano Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (Oxford University Press, 1996); Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism* (UNC Press Books, 1988); Robert A. Divine, *Eisenhower and the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1981); Westad, *The Global Cold War*.

<sup>387</sup> Burton Ira Kaufman, *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961* (Johns Hopkins University Press, 1982).

<sup>388</sup> Questo progressivo cambiamento di approccio nella politica estera statunitense caratterizzato dalla centralità dell'America Latina come target dei piani di sviluppo, soprattutto attraverso la Export-Import Bank, viene accennato anche da Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*. 13–15.

affermava che la Eximpo avrebbe dovuto giocare un ruolo importante nel promuovere lo sviluppo economico delle aree depresse<sup>389</sup>.

La regione latinoamericana fu fortemente interessata da questi prestiti allo sviluppo. Tra il 1948 e il 1951, i finanziamenti nella regione crebbero esponenzialmente passando da 59,2 milioni a 128,7 milioni di dollari, che rappresentavano, da soli, più del 60% dei finanziamenti della Export-Import Bank. Dopo una brusca frenata tra il 1952 e il 1953, i crediti concessi alla regione crebbero ulteriormente a partire dal 1954, fino ad arrivare a 389 milioni di dollari nel 1957<sup>390</sup>. Ma la loro importanza non si deve solo all'ammontare dei crediti concessi. L'affermazione di questo tipo di prestiti, finalizzati in particolare allo sviluppo di infrastrutture e del settore industriale comportava l'impiego di tecnici e esperti che affiancassero il personale locale nella gestione dei finanziamenti ottenuti. Non si trattava più solo di creare una domanda di prodotti statunitensi all'estero, ma di sviluppare un'infrastruttura istituzionale e organizzativa che non si esauriva con l'erogazione del prestito, ma che era finalizzata all'assistenza tecnica per la modernizzazione dell'industria e dell'agricoltura latinoamericana. Entriamo dunque in una fase in cui la politica estera statunitense in America Latina non era più rivolta solo all'assistenza militare, in chiave di contenimento.

Il primo passo in questo senso fu rappresentato dall'aumento della liquidità della Export Import Bank, come risultato dei lavori del Senate Banking Committee guidata da Homer Capehart a partire dal giugno del 1953<sup>391</sup>. Il comitato iniziò i lavori nel giugno del 1953, attraverso la risoluzione S Res 25, attraverso la quale si autorizza lo studio sul ruolo della Export Import Bank per il commercio statunitense e per il finanziamento di programmi in America Latina. Vennero convocati numerose persone a testimoniare tra cui un gruppo di politici e imprenditori latinoamericani. Nell'autunno dello stesso anno, il comitato effettuò un viaggio in 15 paesi dell'America Latina, per incontrare businessmen e politici locali. Durante il viaggio, vennero ascoltati anche esperti di agenzie internazionali, tra cui gli stessi che avevano partecipato alla missione della Banca Mondiale in Colombia. In effetti, uno degli scopi dell'indagine era di stabilire la relazione tra il ruolo della Export Import Bank e quello della Banca Mondiale nel Paese.

---

<sup>389</sup> Becker e McClenahan Jr, *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*.

<sup>390</sup> Ibid., 79. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 16.

<sup>391</sup> Risoluzione del Senato Americano: S Res 25

Al termine del viaggio venne redatto il rapporto S Rept 1082, che raccomandava un'estensione dei crediti a lungo termine nella regione, che avrebbero finanziato l'acquisto di prodotti statunitensi. Si consigliava inoltre di ampliare le attività dell'Eximpo, in particolare per quello che riguardava il finanziamento alle imprese private e quello al settore industriale, in modo da favorire una generale crescita economica e aumento del livello di vita, che avrebbero influito positivamente sulla domanda di beni provenienti dagli Stati Uniti. Questo rapporto si poneva in sostanziale continuità con le indicazioni di Milton Eisenhower, fratello del presidente degli Stati Uniti, che a sua volta aveva compiuto un viaggio in America Latina tra il giugno e il luglio del 1953<sup>392</sup>. Le due azioni congiunte, per quanto non insistessero sulla necessità di aumentare gli investimenti governativi nella regione, ma piuttosto di favorire il libero commercio e gli investimenti privati, diedero avvio a un dibattito, interno sia all'amministrazione statunitense sia nella diplomazia delle organizzazioni interamericane, riguardante la possibilità di affrontare il problema dello sviluppo anche attraverso un programma di aiuti.

La prima svolta si ebbe nel 1954, con la decima Conferenza Interamericana a Caracas (Venezuela). Come segnalato nel rapporto preparato alla fine della conferenza dai rappresentanti statunitensi:

“la delegazione degli Stati Uniti andò a Caracas avendo come obiettivo principale quello di ottenere una dichiarazione di tutto l'emisfero contro l'avanzare del comunismo sovietico. La maggior parte delle Delegazioni degli Stati latinoamericani andarono a Caracas per affrontare innanzitutto questioni di politica economica. La Conferenza produsse l'auspicata risoluzione anticomunista, ma i paesi latinoamericani non ottennero le risposte richieste sulle questioni economiche<sup>393</sup>.”

La conferenza aprì il campo a un maggiore interesse da parte degli Stati Uniti allo sviluppo economico della regione, che, chiedevano i delegati degli Stati latinoamericani, avrebbe dovuto manifestarsi non solo tramite politiche commerciali, ma anche con programmi bilaterali e multilaterali di assistenza.

---

<sup>392</sup> Lo stesso Milton Eisenhower definì le misure proposte come «ortodosse», rispetto alla complessità dei problemi emersi nel corso della visita, che necessitavano di profonde riforme sociali per essere risolti. Si pensava però che i fondi stanziati, incidendo positivamente sulla produttività dei paesi interessati, avrebbero potuto promuoverne lo sviluppo sociale e degli standard di vita. Milton Stover Eisenhower, *The Wine Is Bitter: The United States and Latin America*, 1st edition (New York: Doubleday & Co, 1963), 200.

<sup>393</sup> Rapport Prepared in the Department of State, Volume IV, *The American Republics, 1952-54*, aprile 1954, *FRUS*.

Nel frattempo, l'intera politica di assistenza estera statunitense veniva ridefinita. Già dal 1952, il gruppo raccolto intorno al Center for International Studies del Massachusetts Institute of Technology, diretto da Max Millikan e Walt Rostow, rifletteva sulla natura dell'assistenza economica rispetto alla politica estera statunitense: i prestiti allo sviluppo dovevano essere slegati da considerazioni strettamente politiche o militari ed erano invece da incentivare come strumento per avviare lo sviluppo delle regioni interessate (*take off*). Questi studi, raccolti e discussi dal Comitato Speciale del Senato statunitense incaricato di studiare i programmi di assistenza internazionale<sup>394</sup>, portarono il Comitato stesso a sposare la tesi di un'assistenza allo sviluppo sul lungo periodo, seppure con limitazioni rispetto alle somme da prestare e ad impostare<sup>395</sup>. La formula scelta fu quella della creazione del Development Fund, nel 1957. Alla base dell'attivazione del fondo vi era l'idea che si dovesse affermare l'uso di prestiti, al posto dei "grants", che incoraggiassero la partecipazione di capitale privato, tanto statunitense quanto dei Paesi che ricevevano l'aiuto. Nonostante le critiche espresse dal Congresso, refrattario a misure di assistenza estera senza un immediato beneficio per gli Stati Uniti, la creazione del Fondo venne approvata, anche se la sua entità fu inferiore a quanto richiesto dal presidente.

Questa nuova forma di assistenza si accompagnò, in America Latina, alla definizione di un programma di aiuti che di fatto formalizzava una prassi già adottata dall'Export-Import Bank: i prestiti allo sviluppo. A partire dal 1958, inoltre, questi aiuti entrarono a far parte del processo di integrazione dello spazio interamericano, accelerato dall'intensificarsi delle pressioni dei paesi latinoamericani e dal pericolo del diffondersi di un sentimento di ostilità verso gli Stati Uniti che potesse porgere il fianco a una penetrazione del comunismo della regione. Diversi episodi in molti paesi avevano segnalato questo pericolo<sup>396</sup>, l'ultimo dei quali il 13 maggio del 1958: una folla attaccò

---

<sup>394</sup> Senate Special Committee to Study the Foreign Aid United States, *Foreign Aid Program: Compilation of Studies and Surveys* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957).

<sup>395</sup> H. Field Haviland, «Foreign Aid and the Policy Process: 1957», *The American Political Science Review* 52, n. 3 (1958): 689–724.

<sup>396</sup> Tra questi assunse particolare valore la manifestazione nelle piazze di Bogotá organizzata in occasione della Nona Conferenza Panamericana, il 9 aprile 1949, per opporsi all'ingerenza statunitense in America Latina. Poco prima dell'inizio della manifestazione, il leader radicale Jorge Eliecer Gaitan venne assassinato, scatenando una violenta rivolta che distrusse interi quartieri della capitale colombiana: il *bogotazo*. Sebbene l'omicidio di Gaitan e la protesta che ne seguì non fossero direttamente connessi alla conferenza interamericana e alla presenza di personaggi quali George Marshall a Bogotá, la protesta impressionò particolarmente il governo statunitense, che temeva il montare di movimenti comunisti nel paese. Jack Davis, funzionario della CIA, descrisse questa dinamica parlando del *Bogotazo* come di una «rivoluzione abortita». J. Davis, *The Bogotazo*, Autunno 1969, National Archives and Records Administration [d'ora in

la macchina vicepresidente Richard Nixon in occasione della sua visita a Caracas, provocando l'immediata reazione dell'amministrazione statunitense. Nel rapporto redatto il 15 maggio 1958, William P. Snow, Assistente del Segretario di Stato e incaricato delle relazioni interamericane, ribadiva la minaccia di una diffusione del comunismo, ma sottolineava l'importanza di affrontare la questione dello sviluppo economico in America Latina, considerandola la vera causa delle tensioni verso gli Stati Uniti:

Ci sono molte contestazioni, presunte o reali, contro gli Stati Uniti. La maggior parte riguardano l'ambito economico: tariffe, quote di produzione, uso degli eccedenti di produzione e portata dell'assistenza economica<sup>397</sup>.

Una nuova visita di Milton Eisenhower in America Centrale fece seguito al viaggio di Nixon, tra il luglio e l'agosto del 1958. Al suo ritorno, Eisenhower confermò la necessità di cambiare le politiche di assistenza economica nella regione. Il suo rapporto, redatto nel dicembre del 1958 e pubblicato nel gennaio del 1959 riprendeva le linee indicate dal rapporto precedente, del 1953, ma aggiungeva “una nota di urgenza” a mettere in pratica le sue raccomandazioni, dovuta al fatto che le nazioni dell'America Latina stavano conoscendo importanti mutamenti economici e politici che da un lato avevano permesso un'importante crescita economica, ma dall'altro avevano sottolineato una grande disparità delle condizioni di vita tra le diverse fasce della popolazione<sup>398</sup>. Oltre ad incentivare gli scambi diplomatici, politici e culturali tra i due emisferi, anche attraverso un potenziamento degli organi dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS)<sup>399</sup>, Eisenhower sottolineava la forte necessità di credito internazionale avvertita da questi Paesi. Di particolare interesse per il nostro lavoro le considerazioni sul rapporto tra il credito statunitense e quello di altre agenzie, come la Banca mondiale:

“L'attivazione di prestiti efficaci per l'America Latina richiede anche di comprendere le politiche e i limiti della Banca Internazionale per lo Sviluppo Economico, il Fondo

---

poi: NARA], RG 263, Records of the Central Intelligence Agency 1894-2002, Studies in Intelligence, 1955-1992.

<sup>397</sup> United States, *Memorandum from the acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Snow) to the Secretary of State, Volume V, American Republics, FRUS*, p. 237.

<sup>398</sup> Nelle parole di Milton Eisenhower: «I must add a note of urgency to my general recommendation» Milton Stover Eisenhower, *United States - Latin American relations [1953-1958]: report to the President, December 27, 1958*, Inter-American series ;55 (Washington, D.C.: Dept. of State, 1959), 2, <https://catalog.hathitrust.org/Record/100718401>.

<sup>399</sup> Ibid., 3.

monetario internazionale, la Export Import Bank. [...] Il lavoro fatto dalla Banca mondiale e dalle agenzie statunitensi nella regione non ha bisogno di enfasi. I prestiti della Banca mondiale in America Latina ammontano a circa 150 milioni di dollari l'anno, il 40% dei prestiti della Export Import Bank vanno alle nazioni latinoamericane [...]. Non vi è una critica nel precisare che questi prestiti hanno aspettato che fossero le nazioni interessate a richiederli. Per quanto riguarda le organizzazioni statunitensi, ritengo che sia arrivato il momento che queste assumano un approccio più attivo, usando il credito come strumento per portare avanti la loro politica economica”<sup>400</sup>.

A partire da queste considerazioni e da altri dibattiti in corso, vennero attivate ulteriori modalità di finanziamento allo sviluppo. Tra le novità principali vi fu la creazione della Inter-American Development Bank, creata nel 1959 per finanziare la crescita economica dei paesi latinoamericani e l'integrazione dello spazio interamericano, ma già nel 1958 altre importanti misure furono adottate: la capacità di prestito della Eximpo passava da 5 a 7 miliardi dollari e il Loan Development Fund passò da 300 a 550 milioni di dollari.

Tra i programmi attivati, quelli riferiti all'assistenza alimentare merita particolare attenzione l'applicazione della PL 480, che, come abbiamo visto, era stata firmata dal Presidente Eisenhower nel 1954. Nel 1957, l'idea che questo programma dovesse essere principalmente uno strumento di evasione dei surplus statunitensi lasciava lentamente il passo a politiche più organiche, da effettuarsi attraverso progetti di assistenza economica e tecnica, che avrebbero influenzato positivamente anche la stabilità politica dell'area. Il Congresso aveva nuovamente aumentato la somma destinata al programma, autorizzando la vendita di prodotti statunitensi in cambio di valuta straniera fino a 7,5 miliardi, inoltre, si cominciavano a porre le basi per un ampliamento dei suoi ambiti di applicazione. Il 29 aprile, il Segretario dell'Agricoltura Ezra Taft Benson riferì all'Assistente del presidente Sherman Adams le conclusioni del rapporto di John H. Davis, ex assistente del segretario dell'Agricoltura:

---

<sup>400</sup> «Effecting borrowing by Latin American countries also requires an understanding of the policies and limitations of the International Bank for Reconstruction and Development, the International Finance Corporation, the International Monetary Fund, the Export Import Bank [...] I cannot over-emphasize the constructive good that has been done in Latin America by the World Bank and by United States lending institutions. World Bank loans now amount to about \$150.000.000 a year, and total loans outstanding approximate \$800.000.000. Forty per cent of Export Import Bank loans over a period of years has been made to Latin American nations [...] I imply no criticism of these and other lending institutions when I point out that they have pursued the normal procedure of waiting for applications to come [...] So far as United States lending institutions are concerned, I am convinced that the time has arrived for us to take a more positive approach in using credit as an effective means of forwarding American foreign policy.» Ibid., 5.

1. Il surplus nella produzione di prodotti agricoli continuerà per un buon periodo di tempo. 2. Molti paesi fuori dal blocco sovietico manifestano un grande bisogno di cibo e questo bisogno continuerà nel tempo. Il mantenimento della stabilità politica in questi paesi richiederà probabilmente che gli Stati Uniti si facciano carico di alcuni di questi bisogni. 3. Questo doppio problema può essere affrontato con un programma di 5 anni: [...] un *food for peace program* basato sulla PL 480 che, gradualmente, assista i paesi riceventi l'assistenza ad aumentare i loro livelli di produzione<sup>401</sup>.

Il passaggio dalla PL 480 al *Food for Peace Program* si concretizzò all'inizio del 1959, alla fine della presidenza Eisenhower. Nel suo messaggio al Congresso, il presidente annunciò l'intenzione di usare i surplus alimentari come strumento per l'assistenza internazionale:

Il cibo può essere un potente strumento per costruire una pace durevole nel mondo. [Bisogna] esplorare tutti i mezzi a disposizione che permettano di utilizzare i prodotti alimentari per rafforzare la pace e il benessere dei paesi amici, in poche parole, usando il cibo per arrivare alla pace<sup>402</sup>.

Un'analisi contemporanea al passaggio del Food for Peace Program, elaborata da Joseph Stancliffe Davis, Professore di Economia e Direttore del the Food Research Istituti dell'Università di Stanford, fornì un primo bilancio del programma che confermava l'affermarsi di una nuova prospettiva<sup>403</sup>. Dal suo studio risultò che, nel periodo 1954-1959, in media più di un quarto del valore delle esportazioni dei prodotti interessati dal programma era stato ricavato attraverso la PL 480, con picchi fino al 33% nel periodo 1956-1957.

Anno	Esportazioni finanziate dalla PL 480	Altre esportazioni	Totale	Esportazioni PL 480 sul totale
	Milioni di dollari			%
1954-1955	416	2728	3144	13,2%

<sup>401</sup> Lettera di Ezra Taft Benson a Sherman Adams, 29 aprile 1958. FRUS, 1958-60, Volume IV, *Foreign Economic Policy*, p. 66. Il rapporto di John Davis non è allegato alla fonte consultata.

<sup>402</sup> D.D. Eisenhower, *Special Message to the Congress on Agriculture*, 29 gennaio 1959, raccolta di documenti Open Access «The American Presidency Project», [www.presidency.ucsb.edu/index.php](http://www.presidency.ucsb.edu/index.php) (ultimo accesso: 15 ottobre 2014).

<sup>403</sup> J.S. Davis, *Food for Peace*, «Food Research Institute Studies», 1960, 2.

1955-1956	1012	2484	3496	28,9%
1956-1957	1564	3165	4729	33,1%
1957-1958	1025	2977	4002	25,6%
1958-1959	1067	2678	3745	28,5%
Totale 1954-1959	5084	14032	19116	26,6%

**Tabella 20. Valore delle esportazioni effettuate attraverso la PL 480 (1954-1959).<sup>404</sup>**

Davis notava che i risultati erano sicuramente notevoli rispetto al problema dei surplus, che venivano «drenati» verso le esportazioni. Tuttavia, si creava un meccanismo per il quale, in assenza di misure volte a diminuire la produzione e con il persistere di un sostegno statale ai prezzi dei prodotti agricoli, la politica agricola degli Stati Uniti rischiava di diventare dipendente dal programma, così come i paesi riceventi rischiavano un'eccessiva dipendenza dei consumi nazionali verso i prodotti importati attraverso il programma. Nello stesso anno l'analisi di Robert M. Stern arrivava alle medesime conclusioni, auspicando una revisione delle politiche agricole domestiche che riducesse i surplus e che tenesse conto dell'impatto dei prodotti inviati negli altri paesi:

“Gli Stati Uniti [...] non hanno tenuto sufficientemente in considerazione gli effetti del programma verso gli altri paesi esportatori e i modi in cui il surplus agricolo poteva essere utilizzato per [...] lo sviluppo economico delle aree arretrate”<sup>405</sup>.

Si faceva strada l'idea che la PL 480 dovesse essere riformulata e ampliata nei suoi obiettivi e funzionamenti, per diventare a tutti gli effetti uno strumento di assistenza economica volto a promuovere lo sviluppo dei paesi riceventi. La sicurezza alimentare non doveva essere garantita solo attraverso l'invio di prodotti in surplus, ma soprattutto con programmi di assistenza tecnica al settore agricolo. Questo nuovo modo di intendere la politica di assistenza alimentare si poneva nel solco di altri programmi di assistenza tecnica volti allo sviluppo delle aree depresse, che seguivano canali diversi, tra ricerca scientifica, filantropia e agenzie governative. Già nel 1943, il Mexican Agricultural

<sup>404</sup> Ibidem, p. 139. Questi dati furono confermati da un successivo rapporto emesso per il Dipartimento dell'Agricoltura: O.H. Goolsby, *P.L. 480 concessional sale: History, procedures, negotiating and implementing agreements*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1970, p. 9. La serie utilizzata si riferisce ad anni fiscali (*Fiscal Years*), che iniziano il 1° luglio di ogni anno e terminano il 30 giugno del successivo. Per questa ragione, le cifre riportate corrispondono al periodo 1 luglio 1954-30 giugno 1959.

<sup>405</sup> R.M. Stern, *Agricultural Surplus Disposal and U.S. Economic Policies*, «World Politics», 1960, 3.



Program finanziato dalla Rockefeller Foundation mirava a un vasto piano di miglioramento della produttività agricola messicana, attraverso la meccanizzazione e l'ammodernamento delle tecniche produttive. Tra gli assi di questo programma vi era lo sviluppo della cultura del mais «ibrido», che si era diffuso negli Stati Uniti a partire dagli anni Trenta e garantiva una maggiore produttività<sup>406</sup>. Interventi simili vennero poi attivati anche in Italia durante il Piano Marshall<sup>407</sup> e in Colombia, a partire dal 1950<sup>408</sup>.

Comune denominatore di questi programmi era la modernizzazione della produttività agricola attraverso lo sviluppo tecnologico, cui si affiancava la formazione del personale locale. Questi interventi rappresentavano infatti le prime forme di applicazione delle teorie della modernizzazione che si stavano sviluppando tra l'accademia e le agenzie governative dai primi anni Cinquanta. Come abbiamo visto, economisti come Walt Rostow e Max Millikan, avevano insistito sull'importanza dei piani di sviluppo economico per le aree depresse come strumento principe per contrastare l'avanzata del comunismo<sup>409</sup>.

Il fondamentale lavoro di Michael Latham dimostra come durante l'era della presidenza Kennedy queste teorie costituirono una vera e propria ideologia e la retorica alla base della politica di assistenza americana, prima fra tutti l'Alleanza per il Progresso<sup>410</sup>. Tuttavia, l'ideologia della modernizzazione si era affermata grazie ad organizzazioni, politiche e dibattiti già in atto nel periodo precedente. Dalla fine degli anni Cinquanta, le politiche alimentari e lo sviluppo agricolo furono gli elementi che caratterizzarono maggiormente la progressiva affermazione dell'assistenza tecnica come linea guida della politica estera statunitense in America Latina, coniugando sviluppo, contenimento e sicurezza alimentare. Un importante articolo di Jacqueline McGlade evoca nel titolo stesso questa dinamica: la politica di assistenza agricola statunitense

---

<sup>406</sup> Sulla produzione di questa tipologia di mais negli Stati Uniti e in America Latina si vedano i lavori di Deborah Fitzgerald: Deborah Kay Fitzgerald, «Exporting American Agriculture: The Rockefeller Foundation in Mexico, 1943-53», *Social Studies of Science* 16, n. 3 (1986): 457-83; e Deborah Kay Fitzgerald, *The Business of Breeding: Hybrid Corn in Illinois, 1890-1940* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

<sup>407</sup> Fondamentale a questo proposito la recente pubblicazione di Emanuele Bernardi: Emanuele Bernardi, *Il mais «miracoloso». Storia di un'innovazione tra politica, economia e religione* (Roma: Carocci, 2014).

<sup>408</sup> Si veda lo studio di Lewis Roberts, pubblicato dal Nation Research Council nel 1957: Lewis Melvin Roberts, *Races of Maize in Colombia* (Washington, D.C.: Agricultural Board of the National Academies of Science - National Research Council, 1957); Per una sintesi di questi programmi, si veda una pubblicazione successiva dello stesso autore: L. M. Roberts, «The Rockefeller Foundation Program in the Agricultural Sciences», *Economic Botany* 15, n. 4 (1961): 296-301.

<sup>409</sup> Si veda anche la raccolta di studi pubblicata da Millikan e Rostow: Max F. Millikan e Walt Whitman Rostow, *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy* (New York: Harper & Bros., 1957).

<sup>410</sup> Latham, *Modernization as Ideology*.

degli anni Cinquanta e Sessanta funse da «vomere, più che [da] spada»<sup>411</sup>. Pur condividendo la posizione di McGlade, cerchiamo di proporre un ulteriore elemento di analisi: non solo le politiche di assistenza economica sviluppate a partire dagli anni Cinquanta «ammorbidivano» gli interventi di supporto e intervento militare, che pure erano decisamente presenti nell'area. Di fatto, proprio come un aratro, il finanziamento di piani di sviluppo agricolo tracciarono un solco nei paesi riceventi che condizionò profondamente l'evoluzione delle politiche economiche nazionali e i rapporti di forza tra gli attori.

La tabella 21 mostra l'evoluzione del credito internazionale in Colombia negli anni Cinquanta. Il primo dato che emerge chiaramente è l'intensificazione del credito statunitense negli ultimi anni.

---

<sup>411</sup> Jacqueline McGlade, «More a Plowshare than a Sword: The Legacy of US Cold War Agricultural Diplomacy», *Agricultural History* 83, n. 1 (2009): 79–102; Mc Glade riprende nell'articolo una metafora classica per analizzare il ruolo delle organizzazioni internazionali in rapporto ai programmi di sicurezza militare. Una delle prime concettualizzazioni, anche metodologiche, sulla questione è proposta dal classico lavoro di Inis L. Claude, *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th edition (New York, NY: Random House, 1988).

Anno	Stati Uniti (ml di USD)		Banca mondiale (milioni di USD)
	International Corporation Administration-ICA (Assistenza tecnica)	Export-Import Bank	
1951	0	2,1	18,9
1952	0,7	2,6	25
1953	1	4,5	14,3
1954	1,2	0	5
1955	1,4	0,6	20,4
1956	1,3	0,2	16,5
1957	1,2	0	0
1958	1,3	83,7	2,8
1959	1,7	0	34,2
1960	1,9	25	25
1951-1960	11,7	118,7	162,1

**Tabella 21. Finanziamenti da parte di agenzie internazionali e investimenti privati in Colombia negli anni Cinquanta.<sup>412</sup>**

Si evidenzia una presenza sempre più massiccia delle agenzie nella regione, favorita dalla caduta del regime di Rojas, non tanto perché il regime impedisse la presenza di attori internazionali nel Paese, quanto perché alla caduta del regime seguì un rafforzamento delle richieste di credito da parte della coalizione del Fronte Nazionale, la coalizione tra i due principali partiti che prevedeva che ogni quattro anni vi fosse un candidato alla Presidenza deciso in accordo tra i due partiti. Il primo Presidente del Fronte Nazionale fu come accennato Lleras Camargo, che attivò immediatamente una serie di negoziazioni con il Dipartimento di Stato americano, per ottenere nuovi prestiti da parte della Export-Import Bank e del Fondo di Sviluppo Economico.

Il secondo elemento di interesse per la nostra analisi riguarda l'interazione tra prestiti delle agenzie statunitensi e prestiti della Banca mondiale. Innanzitutto notiamo una sostanziale parità tra le somme versate: poco più di 130 milioni di dollari prestati dalle agenzie statunitensi, poco più di 160 milioni prestati dalla Banca mondiale. Anche se i prestiti statunitensi aumentarono, come detto, negli ultimi anni, sono presenti, seppure in minore quantità, lungo tutto il periodo, a dimostrare ulteriormente la

<sup>412</sup> Fonte: L.W. Witt e R. Wheeler, *Effects of Public Law 480 Programs in Colombia: 1955-62: A Progress Report to the Economic Research Service of the United States Department of Agriculture*, Medellin, 1962, p. 118.

compresenza di più organizzazioni nel Paese e la conseguente necessità di una coordinazione tra le strutture organizzative, ma anche una circolazione di personale, esperti e pratiche inerenti ai prestiti allo sviluppo.

La PL 480 offre un esempio emblematico di questa interazione. A livello generale, dal 1955 al 1962, gli Stati Uniti avevano venduto in Colombia prodotti alimentari per un totale di 311,3 milioni di pesos. Di questi, il 28% era stato destinato ad “usi statunitensi” sul territorio colombiano (basi militari, edifici diplomatici, investimenti da parte di privati statunitensi). Il restante era destinato a «usi colombiani», vale a dire al finanziamento di programmi di sviluppo economico (55%), o investimenti di privati colombiani – individui o associazioni (17%)<sup>413</sup>. La componente maggiore era quindi rappresentata dai programmi di avanzamento economico, e questo faceva della PL 480 un’alternativa all’esborso diretto di prestiti allo sviluppo da parte del governo americano. Attraverso quattro accordi, furono finanziati 27 progetti, in gran parte dedicati al settore agricolo e alle infrastrutture necessarie al trasporto dei prodotti. I progetti venivano gestiti da US AID, per parte statunitense e dalla Cassa di Credito Agrario (Caja) per parte colombiana.

Ma l’importanza dell’interazione tra gli esperti internazionali e locali, nel solco delle missioni della Banca mondiale, si evidenzia soprattutto nel caso del finanziamento della CVC. Come abbiamo annunciato nel capitolo 7, dal 1957, la Corporacion del Valle del Cauca cercò di attingere ai fondi della PL 480 per supplire al mancato accordo con il regime di Rojas riguardo ai finanziamenti da parte del governo nazionale. Nel capitolo precedente avevamo analizzato la creazione della CVC notando l’importanza delle missioni della Banca mondiale nella definizione di un capitale relazionale che permise alle elites politiche ed economiche della Valle. Avevamo inoltre insistito sui contrasti con il governo centrale, notando, in essi, la presenza di due fazioni contrapposte che utilizzavano gli esperti relazionali come risorsa relazionale per canalizzare il credito internazionale. Questi legami furono riattivati in seguito alla caduta di Rojas per accelerare la disponibilità del credito della PL 480 come finanziamento alternativo per avviare i programmi di sviluppo della CVC.

La possibilità che i fondi della PL 480 potessero essere utilizzati per finanziare la CVC si fece strada negli ultimi mesi del 1956. In quel periodo la CVC aveva iniziato una collaborazione con George Kalmanoff e Albert Hirschman. Hirschman era rimasto in

---

<sup>413</sup> L.W. Witt, R. Wheeler, *Effects of Public Law 480 programs in Colombia*, cit., p. 132.

Colombia come consulente privato, dopo aver lasciato il ruolo di consulente del Consiglio Nazionale di Pianificazione, Kalmanoff era arrivato in Colombia come consulente della CEPAL, per poi essere assunto nel Consiglio di Pianificazione nel 1953 e lasciarlo, insieme a Hirschman, nel 1954, per aprire uno studio di consulenza privato. Nel 1955 Hirschman e Kalmanoff si misero in contatto con Albert Waterston, che in quel momento stava conducendo una missione agricola in Colombia. Come abbiamo visto, in quel periodo la Banca stava valutando la possibilità di finanziare la CVC e aveva contattato Hirschman affinché lavorasse come consulente della CVC, in relazione all'azione della Banca<sup>414</sup>. Nel 1956, tramontata momentaneamente l'ipotesi di un prestito da parte della Banca mondiale, i due economisti continuarono ugualmente a collaborare con la CVC, in particolare producendo uno studio sull'evoluzione dei bisogni di energia elettrica nella regione.<sup>415</sup> Kalmanoff discusse di questa possibilità con alcuni funzionari dell'ambasciata statunitense a Bogotá e nella sua relazione "North American Funds in the Country Available for Loans" sottolineò la possibilità di utilizzare in tal senso i fondi della PL 480<sup>416</sup>.

Questi fondi, come ricordato dalla relazione di Kalmanoff, erano già disponibili nel Paese. Si trattava di circa 10 milioni di pesos, che costituivano la parte del fondo della PL 480 destinato ad "usi colombiani" e dunque depositati presso la Banca de la Republica (la banca centrale colombiana). L'accordo firmato al momento dell'approvazione di questi fondi stabiliva genericamente che essi dovessero essere utilizzati per favorire lo sviluppo economico colombiano<sup>417</sup>. Nei primi mesi del 1957 il governo centrale sembrava propenso all'idea di permettere alla CVC di usare i fondi per finanziare l'avvio delle sue attività, ma nell'aprile del 1957 la situazione sembrava nuovamente compromessa. La lettera di Bernardo Garces a David Lilienthal è particolarmente efficace nel trasmettere la frustrazione dei funzionari della CVC rispetto ad un nuovo mancato accordo con il governo centrale:

---

<sup>414</sup> Lettera di Albert Hirschman a Albert Waterston, 10 gennaio 1955, Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.

<sup>415</sup> Albert Hirschman, George Kalmanoff, "Demanda de energía eléctrica para la C.V.C.". Relazione pubblicata nella rivista *Economía Colombiana* nel giugno del 1956. Si veda anche J. Adelman, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*, 311-313.

<sup>416</sup> Lettera di George Kalmanoff a Bernardo Garces, 15 ottobre 1956, Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.

<sup>417</sup> George Kalmanoff, "North American Funds in the Country Available for Loans", 17 ottobre 1956. Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.

“A causa di uno stravolgimento delle politiche che sembrerebbe straordinario, se la CVC non ne avesse fornito numerosi precedenti, sembra che, secondo alcune fonti ben informate, che niente di quello che si era deciso venti giorni fa sarà messo in atto [...] La situazione attuale, così come mi è stata riportata, è la seguente: [...] il finanziamento che stavamo negoziando per l’uso dei fondi della PL 480 verrà in parte rivolto alla Corporacion Nacional de Servicios Publicos [...] Il governo centrale non contribuirà alla CVC. Tutti i finanziamenti dovranno provenire da fonti locali”<sup>418</sup>

L’opposizione del governo centrale impedì l’arrivo dei fondi alla CVC fino alla fine del governo di Rojas. Nel 1958, con il nuovo regime politico lo stallo si risolse a favore della CVC. Ancora Bernardo Garces raccontava efficacemente all’esperto della Banca mondiale Albert Waterston lo sblocco delle trattative:

“Sul fronte interno, la buona sorte ci ha assistito. I 32 milioni di pesos che riceveremo dai fondi della PL 480 sono appropriati e andrò a Bogotá la prossima settimana per fissare i termini dell’accordo e cominciare a ricevere i soldi”<sup>419</sup>.

La risposta di Waterston è ugualmente eloquente e annuncia una nuova fase di collaborazione tra la Banca mondiale e il Paese:

“Sono contento di sapere che riceverete presto i fondi della PL 480. [...] Mi aspetto che l’elezione del Dottor Lleras aprirà ad una nuova fase di cooperazione che permetterà di accelerare lo sviluppo colombiano”<sup>420</sup>.

La disponibilità dei fondi è confermata anche da un memorandum della Banca mondiale, redatto il 3 luglio 1958, in prospettiva di un futuro intervento della Banca:

---

<sup>418</sup> “By one of the reversals of policy which would seem extraordinary if the past history of the CVC did not furnish ample precedent, it seems, according to private but well informed sources, that nothing that was agreed upon twenty days ago will be carried out. [...] The gist of the present trend, as reported to us, is as follows: [...] the financing which we were negotiating for out of PL 480 funds for our power program would be partially turned over to Corporacion Nacional de Servicios Publicos [...] The National Government would make no immediate contributions to CVC. All financing would have to come from local sources” Lettera di Bernardo Garces a David Lilienthal, 8 aprile 1957, Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA, p. 2.

<sup>419</sup> “Our fortunes have advanced on the home front. The 32 million pesos that we are to receive from PL 480 funds are appropriate and I am to go to Bogota next week to settle on terms and start receiving the cash”. Lettera di Bernardo Garces Cordoba a Albert Waterston, 13 maggio 1958, Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA

<sup>420</sup> “I was pleased to learn that [...] you will soon receive the PL 480 funds [...] I [...] expect that the election of Dr. Lleras ushers in a new era of cooperation which will permit Colombia to accelerate its progress”. Lettera di Albert Waterston a Bernardo Garces Cordoba, 21 maggio 1958, Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA

“E’ stato raggiunto un accordo tra la CVC e l’ICA in base al quale quest’ultima presterà un totale di 33,59 milioni di pesos provenienti dai fondi PL 480 alla CVC. Il prestito coprirà un periodo di 10 anni, con un periodo di grazia di 3 anni. Un primo versamento di 9,5 milioni di pesos è già stato reso disponibile alla CVC.”<sup>421</sup>

La ricostruzione di queste negoziazioni mostra l’articolazione tra la nuova politica statunitense nella regione, la presenza della Banca mondiale in Colombia e i legami che gli attori politici ed economici locali avevano attivato durante le prime missioni della Banca stessa e ci fa comprendere l’interesse di analizzare l’impatto di questi interventi non solo dalla prospettiva dell’approvazione o meno dei prestiti richiesti o dell’efficacia degli stessi prestiti nello sviluppo economico regionale o nazionale. Abbiamo visto una serie di pratiche legate alla richiesta e alla gestione del credito internazionale in cui gli esperti internazionali sono mobilitati come capitale relazionale nel conflitto tra gli attori locali e il governo centrale.

Questo elemento è sicuramente rilevante per la comprensione dei meccanismi di gestione dei fondi internazionali da parte degli attori colombiani. Abbiamo osservato infatti una serie di misure volte a convogliare i fondi della PL 480 verso la CVC, attraverso l’esperienza e le negoziazioni attivate dagli esperti internazionali presenti nella regione. Allo stesso tempo, possiamo osservare un impatto di queste negoziazioni anche nell’evoluzione degli interventi delle agenzie statunitensi e della stessa Banca mondiale. Gli scambi riportati mostrano in effetti l’impatto di un certo *milieu* relazionale locale nell’utilizzo del credito internazionale già approvato e l’importanza che esso ebbe per le successive negoziazioni con le organizzazioni economiche internazionali. Tale *milieu* spiega in parte la particolarità dell’Alleanza per il Progresso in Colombia e il fatto che il Paese venisse considerato “affidabile” per applicarvi il programma.

---

<sup>421</sup> “Un agreement has been reached between CVC and ICA whereby the latter would lend CVC over a period of years of total of 33,59 million pesos from PL-480 funds. The loan would be for a term of 10 years with a three years grace period. A first installment of 9,5 million pesos has already made available to CVC”. G. Morelli. Colombia: “CHEC, Chidral and CVC projects”, 3 luglio 1958. Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA

## 8.2: La riforma agraria in Colombia tra Banca mondiale e Alleanza per il progresso: (1955-1962)

Nella sezione precedente abbiamo notato come la questione dei programmi di sviluppo siano emersi nell'agenda politica statunitense, soprattutto in riferimento particolare all'America Latina e come l'agenda politica statunitense abbia interagito con la presenza della Banca nella regione. Nel corso di questa disamina, è emersa l'affermazione dei programmi di assistenza tecnica per lo sviluppo del settore agricolo, grazie all'applicazione dei programmi previsti dalla PL 480. In questa sezione analizziamo l'evoluzione di questi programmi, occupandoci in particolare del rapporto tra i prestiti internazionali e l'applicazione della riforma agraria. Come notato all'inizio del capitolo, il nostro obiettivo non è quello di testare o meno l'efficacia di questa riforma. Si tratta piuttosto di analizzarne la relazione con le missioni della Banca mondiale nel Paese e di valutare come si articolasse con la politica economica colombiana e come questi interventi in Colombia si inserivano in un più ampio finanziamento dei programmi di sviluppo agricolo, che, come vedremo nel prossimo capitolo, interessava anche altre regioni.

Per quanto riguarda la relazione tra la riforma agraria e la Banca mondiale, è importante ricostruire le tappe dell'intervento della Banca mondiale in Colombia per quanto riguarda lo sviluppo del settore agricolo e il finanziamento della riforma agraria. Le prime riflessioni a questo proposito cominciano proprio con la missione diretta da Currie nel 1949, che segnalava tra le cause del sottosviluppo la scarsa produttività del settore portante dell'economia del Paese. Questa considerazione venne ripresa anche nelle successive missioni di indagine generale che vennero effettuate dalla Banca. Dopo la prima missione in Colombia, la Banca effettuò altre missioni di indagine generale "General Survey missions" in 12 Paesi, dal 1950 al 1964.<sup>422</sup> Una prima sintesi di queste missioni apparve in una relazione della Banca mondiale redatta il 5 marzo del 1956<sup>423</sup>, che riprendeva le relazioni compilate in seguito alla missione e indicando le tipologie di analisi impiegate, i problemi riscontrati e le raccomandazioni proposte. Questa relazione

---

<sup>422</sup> I paesi interessati furono: Turchia, Nicaragua, Guatemala e Cuba (1950), Iraq, Ceylon, Suriname (1951), Jamaica (1952), Guiana Inglese e Nigeria (1953), Siria (1954), Giordania (1955), Somalia (1956), Thailandia (1957), Libia (1958), Tanganica e Venezuela (1959), Uganda (1960) Spagna e Kenia (1961), Papua e Guinea e Kuwait (1962), Marocco (1964) Edward Sagendorph Mason e Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods.*, 302.

<sup>423</sup> Banca mondiale, *The Reports of the Bank's General Survey Missions. A Synthesis*, 5 marzo 1956, Documents and Reports, WBGA.



è particolarmente interessante perché è una delle prime valutazioni delle modalità operative della Banca e ricostruisce il contesto in cui la decisione di intraprendere questo tipo di missioni venne formulato. Si mostrava che tutte le missioni effettuate avevano segnalato la predominanza del settore agricolo nell'economia dei Paesi, unito alla la bassa produttività dell'agricoltura.<sup>424</sup>

<b>Pavese</b>	<b>Percentuale di popolazione impiegata nel settore agricolo</b>	<b>Percentuale delle entrate nazionali derivanti dall'agricoltura</b>
<b>Colombia</b>	61	40
<b>Messico</b>	61	24
<b>Cuba</b>	41,5	31
<b>Guatemala</b>	75	57
<b>Nicaragua</b>	66	46
<b>Ceylon</b>	53	55
<b>Turchia</b>	80	47,5
<b>Iraq</b>	60	-
<b>Nigeria</b>	80	66
<b>Guiana inglese</b>	44	27
<b>Jamaica</b>	48	27
<b>Suriname</b>	65	22

**Tabella 22. Rapporto tra la popolazione impiegata nel settore agricolo e la sua rendita in termini di entrate nazionali.**<sup>425</sup>

Tra le cause di questa scarsa produttività si individuava l'uso di metodi poco produttivi, che riguardava tanto le tecniche e i prodotti impiegati, quanto l'uso inefficiente dell'acqua e dei metodi di irrigazione. Per il caso colombiano, Currie segnalava questo problema, suggerendo che un miglioramento di queste tecniche avrebbe potuto avere ripercussioni importanti anche lo sviluppo delle zone rurali:

“Ci sono molte zone con alte potenzialità di sviluppo agricolo, ma che non hanno acqua e rimangono dunque semi incolte, con un ritorno di produzione agricola sostanzialmente inesistente”<sup>426</sup>

A questo si associava l'inefficacia dei metodi di coltivazione delle terre coltivate e della distribuzione della proprietà terriera. Sempre per quanto riguarda il caso colombiano, Currie definiva l'uso inefficace della terra, considerato “anti economico e paradossale”,

<sup>424</sup> Ibid. p. 23

<sup>425</sup> Ibid. p. 24

<sup>426</sup> Banca Mondiale, *The Basis for a Development Program*, p. 73

come il principale motivo di scarsa produttività del settore.<sup>427</sup> La proprietà terriera, inoltre, era mal distribuita. La maggior parte dei coltivatori non erano proprietari della terra che coltivavano, ma erano assunti da aziende di grandi dimensioni<sup>428</sup>. Tra i principali problemi che ostacolavano una diversa distribuzione della terra vi era quello dell'accesso al credito. Il rapporto di Currie segnalava che la *Caja de Credito Agrario y Minero*, l'ente preposto alla fornitura del credito da impiegare nell'agricoltura, finanziava il settore in modo insufficiente (solo il 12% degli agricoltori nel 1949) e attraverso crediti a breve o medio termine, che quindi non permettevano investimenti strutturali, che riguardavano essenzialmente i grandi coltivatori<sup>429</sup>

Le raccomandazioni proposte dalla missione di Currie per affrontare questi problemi riguardavano il miglioramento delle tecniche di produzione, l'espansione delle terre coltivate e un migliore accesso al credito. È particolarmente interessante la considerazione sulla necessità delle bonifiche, che venne ripresa nella creazione della CVC:

“Alcune terre non coltivate nelle valli colombiane potrebbero offrire valide opportunità di bonifica, e sviluppo agricolo”<sup>430</sup>

Il rapporto di Currie quindi fornì alcuni elementi che saranno fondamentali nelle successive elaborazioni degli interventi nel settore, sia per quanto riguarda la CVC, sia per quanto riguarda le altre regioni del Paese. Si affermano in questo modo le basi del che verranno poi riprese nelle successive elaborazioni degli interventi della Banca. Nel 1955, la missione agricola diretta da Herbert Stewart riprendeva sostanzialmente i punti emersi nella missione di Currie, insistendo in particolare sull'uso e la distribuzione della proprietà terriera, “l'uso della terra” affermava la relazione conclusiva, “è uno dei principali ostacoli all'aumento della produzione agricola.”<sup>431</sup> Si sottolineava che il solo sviluppo dell'agricoltura estensiva non era sufficiente, ma bisognava introdurre sostanziali migliorie nell'uso e nella distribuzione e introdurre una tassazione della proprietà terriera<sup>432</sup>.

---

<sup>427</sup> Ibid. p. 383

<sup>428</sup> Ibid. p. 65

<sup>429</sup> Ibid. p. 388

<sup>430</sup> “Some of the wet, uncultivated lands in Colombia's river valleys may offer sound opportunities for drainage, reclamation and agricultural development”. Ibid. p. 392

<sup>431</sup> Banca mondiale, *Report on Colombian Agriculture*” Documents and Reports, 27 giugno 1956, p. 3

<sup>432</sup> Banca mondiale, *The agricultural Development of Colombia*, 1956, p. 7, Documents and Reports, WBGA.

Le raccomandazioni della Banca non trovarono piena attuazione negli anni Cinquanta. Modesti interventi nella tassazione della terra vennero tentate durante il regime di Rojas Pinilla, da parte del Ministro delle Finanze Carlos Villaveces aveva emanato due decreti: il primo (1953), che aumentava automaticamente il valore della terra e quindi la tassa imponibile su di essa, venne sostituito dal secondo (1954), che delegava al proprietario la stima del valore della terra, in conseguenza delle proteste dei proprietari terrieri. L'ultimo tentativo di applicare una tassa alle terre non coltivate durante il regime fu il decreto 290 del 1957, promosso da Jorge Mejia Salazar, Ministro dell'Agricoltura, che aveva preso parte alla missione della Banca mondiale del 1949. Si propose il principio secondo il quale la tassazione delle proprietà non coltivate, dovesse seguire una classificazione dei terreni in 4 tipologie a seconda del loro grado di coltivabilità. L'applicazione del decreto richiedeva quindi di registrare tutte le proprietà in base a questi criteri e verificarne la compatibilità.

Questa breve ricostruzione dei principali interventi della Banca mondiale rivolti allo sviluppo agricolo colombiano ci permette di notare una particolare articolazione tra la documentazione prodotta e gli interventi finanziati. Vi fu un'importante problematizzazione del rapporto tra settore agrario e sviluppo economico, ma l'attuazione delle misure necessarie veniva delegata all'attività legislativa del Paese, piuttosto che essere incentivata dai prestiti approvati. Questo corrispose, sostanzialmente, a lasciare il governo colombiano libero di stabilire le priorità in fatto di investimenti da finanziare. Sembra quindi che vi fosse una sorta di contraddizione tra l'elaborazione di una documentazione che sottolineava la necessità di intervenire in maniera strutturale nel settore agrario e il finanziamento di progetti che erano invece destinati ad altri settori. Una delle ragioni che potrebbe spiegare questo comportamento ci è fornita dalla storiografia sulla Banca mondiale, che insiste sullo scarso interesse della Banca riguardo allo sviluppo agricolo fino agli anni Sessanta<sup>433</sup>. Come vedremo anche nel successivo capitolo, tuttavia, questa tesi dovrebbe essere più attenuata. In Italia, infatti, la riforma agraria fu al centro dei primi prestiti della Banca<sup>434</sup>.

Il caso colombiano ci permette di approfondire questo aspetto, inserendolo nel quadro più ampio del rapporto tra la presenza della Banca nel Paese e gli organi di pianificazione. Come abbiamo visto, il Consiglio di Pianificazione creato in seguito alla

---

<sup>433</sup> Soprattutto l'opera di Devesh Kapur et al. sottolinea questo aspetto: *The World Bank: its first half century*.

<sup>434</sup> Cf. Nono capitolo della tesi.

missione aveva progressivamente perso di potere e non era in grado di imporre una linea di politica economica da seguire, in termini di investimenti da attuare. L'ultima fase del regime di Rojas, quindi, si era caratterizzata per una politica economica fortemente condizionata dalle pressioni dei gruppi che lo sostenevano. In assenza della pressione delle organizzazioni internazionali e di organismi preposti capaci di imporsi su questi interessi, le raccomandazioni della Banca non vennero messe in pratica.

La situazione cambiò profondamente nel 1958, grazie alla convergenza tra gli interessi del Fronte Nazionale e quelli delle organizzazioni internazionali. Questa piena convergenza è ben visibile nel ruolo ricoperto dai i principali esponenti del governo colombiano nell'Alleanza per il Progresso, attivi altresì nel sistema interamericano. In particolare, il primo Presidente del Fronte Nazionale Alberto Lleras Camargo, aveva già avviato delle trattative con Eisenhower per ottenere aiuti da parte delle agenzie statunitensi. La prima tappa fu la visita di Eisenhower in America Latina nel 1958, cui seguì la visita di Lleras Camargo negli Stati Uniti nel 1959. Nel corso del viaggio, Lleras Camargo ribadì la richiesta di un ingente prestito alla Export Import Bank, che era già stata avanzata l'anno precedente dal Ministro degli Esteri colombiano.

Nel febbraio del 1961, l'approvazione della riforma agraria e le modalità di applicazione della riforma rese ancora più netto la volontà politica dei rappresentanti del Fronte Nazionale di legare le riforme al credito internazionale. La riforma approvata ricalcava la visione di Carlos Lleras Restrepo, Presidente del Comitato Nazionale Agrario incaricato di elaborare la riforma. Una sua relazione durante i dibattiti per l'approvazione della riforma sottolineava che la riforma avrebbe messo in pratica le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali, rifacendosi direttamente alla relazione conclusiva della missione della Banca diretta da Currie nel 1949.

Riprendendo le analisi delle agenzie internazionali sui problemi relativi alla distribuzione della proprietà terriera e all'uso inefficiente della terra che abbiamo ricostruito nel corso del capitolo, sosteneva la necessità di adottare una riforma che permettesse lo sviluppo del minifondo, in contrasto a proprietà terriere di grandi dimensioni e improduttive<sup>435</sup>. Nell'enunciare questa proposta, Lleras si poneva in contrasto netto con la proposta alternativa formulata nello stesso periodo da Lauchlin Currie. Ricostruiremo questa proposta più nel dettaglio nella prossima sezione, ma

---

<sup>435</sup> Carlos Lleras Restrepo, "Ponencia para segundo debate del proyecto de Ley 'sobre reforma social agraria'", in Colombia, Senato della Repubblica, Reforma Agraria, Bogotá, Imprenta Nacional, 1961.

anticipiamo che si trattava di valutare se affrontare lo sottosviluppo delle aree rurali promuovendo l'occupazione contadine nelle città o, viceversa, promuovendo una riforma che migliori le condizioni economiche e sociali di quelle aree.

Lleras, come gli esperti dell'Alleanza per il Progresso, propendevano decisamente per la seconda opzione: l'industria non avrebbe saputo assorbire la domanda di lavoro dei lavoratori provenienti dalle campagne, bisognava quindi mettere in atto un programma di finanziamenti che, attraverso il miglioramento delle strutture della proprietà terriera, avrebbe aumentato la produttività del settore:

“L'aumento della produttività attraverso la riforma della struttura della proprietà non è solo possibile, ma deve essere la conseguenza naturale della stessa riforma [...] il risultato sarà un aumento della produzione [...] Gli studi della CEPAL non lasciano dubbi al riguardo”<sup>436</sup>

Nello stesso periodo, su iniziativa del Presidente Kennedy, venne organizzata una riunione tra le nazioni dell'emisfero americano, a Punta del Este (Uruguay). Subito dopo il meeting venne avviato il programma denominato Alleanza per il Progresso. Dal punto di vista dell'intervento americano in America Latina, il programma segnò l'istituzionalizzazione e la convergenza di interventi di assistenza che fino a quel momento avevano seguito percorsi diversi e in molti casi separati. Attraverso l'Alliance for Progress, gli Stati Uniti unirono forme e filoni diversi di assistenza tecnica a programmi di sicurezza alimentare e di sviluppo: i prestiti della Export-Import Bank, il Development Fund, la PL 480, i progetti finanziati da istituzioni private come la Rockefeller Foundation e persino i programmi di assistenza agricola, come fu il caso della Cauca Valley Authority in Colombia. Iniziava quindi una lunga fase di pianificazione economica, tanto dal punto di vista nazionale, nei Paesi interessati dall'intervento dell'Alleanza, quanto nella stessa struttura organizzativa dei programmi stessi, da parte degli Stati Uniti.

Nel corso della conferenza di Punta del Este, il rappresentante colombiano, il Ministro dell'economia Hernando Agudelo Villa, ricordava come la Colombia avesse già intrapreso un programma di pianificazione economica, che poteva essere implementato dall'Alleanza per il Progresso. Si trattava del Piano decennale elaborato in

---

<sup>436</sup> “un aumento de la productividad por la reforma de la estructura de la propiedad territorial es no solo posible, sino que debe ser natural consecuencia de esa reforma [...] el resultado será un aumento de la producción [...]. Los estudios de la CEPAL no dejan duda alguna”. Ibid 750.

seguito alla relazione redatta dalla CEPAL in seguito a una missione nel Paese<sup>437</sup>, su cui torneremo nella prossima sezione:

“La Colombia, con la collaborazione dell’ECLA <sup>438</sup>, ha avanzato nella programmazione allo sviluppo. Il primo piano quadriennale è in esecuzione e a breve sarà terminato un programma nazionale di sviluppo con stime e pianificazioni fino al 1970. [...] L’esperienza nel mio Paese mi permette di segnalare l’importanza della pianificazione, come metodo, organizzazione, prospettiva generale per affrontare le condizioni del paese, concezione armonica dei suoi bisogni e unità di intenti nazionale”<sup>439</sup>.

Allo stesso tempo mutavano i rapporti tra la Banca mondiale e il governo colombiano. Subito dopo l’approvazione del testo, nel 1961 la presenza della Banca mondiale nel Paese cambiò in modo fondamentale. Nel 1962, l’esperto della Banca Peyton Kerr si pose a capo della “*Resident mission in Bogotá*”, per coordinare e controllare l’azione del governo. I prestiti delle agenzie internazionali alla riforma agraria, inoltre, venivano interamente canalizzati verso l’INCORA. Seguendo una formula già sperimentata in altri contesti, come in quello italiano, che affronteremo nel prossimo capitolo, o quello della CVC, descritto in precedenza, da questo momento il rapporto tra agenzie internazionali e politica economica è gestito attraverso la creazione di enti considerati autonomi rispetto a cambiamenti politici che potevano inficiarne l’azione. L’INCORA rappresentava evidentemente l’ente principale di attuazione dei programmi di sviluppo, ma la gestione del settore agricolo era interamente in mano ad agenzie di questo tipo. Il credito agricolo era gestito dagli anni Trenta dalla Caja de Credito Industrial y Minero, mentre nel 1962 veniva creato l’Istituto Colombiano Agropecuario, che coordinava gli studi di settore e dunque la gestione di alcuni crediti internazionali destinati all’assistenza tecnica<sup>440</sup>. L’uso delle agenzie decentralizzate, come la CVC o l’INCORA, rappresentava quindi una

<sup>437</sup> Il *Plan General de Desarrollo Económico y Social* venne preparato dalla CEPAL nel 1959, su richiesta del primo Presidente del Fronte Nazionale, Alberto Lleras Camargo.

<sup>438</sup> Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, acronimo inglese: ECLA

<sup>439</sup> “Colombia, con la colaboración de la CEPAL, ha avanzado buen trecho en el camino de programar su desarrollo. Ya tiene en ejecución su primer Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, y en breve plazo terminará su programa general de desarrollo con proyecciones hasta el año 1970. [...] La corta experiencia de mi país me permite señalar la extraordinaria importancia que tiene el planeamiento, [...] como método, orden, perspectiva general de las condiciones del país, concepción armónica de sus necesidades y problemas y unidad nacional de propósitos” Inter-American Economic and Social Council e Organización of American States, a. c. di, *Reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial: actas y documentos, Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto de 1961*. (Washington, DC: Union Panamericana, 1961). Documento 42, p. 5-6.

<sup>440</sup> In particolare i fondi provenienti dalla Rockefeller Foundation. Si veda al riguardo lo studio di Timothy W. Lorek, “The Rockefeller Foundation and Agricultural Development in Colombia’s Cauca Valley, 1940-1980”, *Rockefeller Archive Center Research Reports*, 2016

nuova tappa nella definizione del rapporto tra credito internazionale e governo colombiano.

Per comprenderne il funzionamento abbiamo utilizzato la già citata indagine sull'Alleanza per il progresso redatta dall'US AID nel 1969. La relazione è introdotta dalla affermazione secondo la quale l'Alleanza per il progresso ha funzionato come strumento politico, di mantenimento dell'ordine democratico e supporto al Fronte Nazionale. Sono particolarmente interessanti le considerazioni che ricordano come la Colombia rappresentasse un terreno di applicazione particolarmente favorevole. Il Fronte Nazionale chiudeva il periodo del regime autoritario di Rojas Pinilla. L'Alleanza per il Progresso rappresentò quindi un elemento di sostegno e finanziamento alle riforme del Fronte Nazionale, durante le prime tre amministrazioni: Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Leon Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Si trattava in effetti di assicurare che i due partiti trovassero al loro interno una maggioranza favorevole a proseguire l'alternanza al potere di un Presidente rappresentante del partito conservatore e di uno rappresentante del partito liberale<sup>441</sup>.

---

<sup>441</sup> United States, Senate, Committee on Foreign Relations, *Survey on the Alliance for Progress: Colombia, a case study for US Aid*, 675-676.

### 8.3: Alleanza per il Progresso, *Operacion Colombia*, Piano decennale. Modelli di sviluppo internazionale a confronto (1960-1966)

Se la riforma agraria approvata dal Fronte Nazionale era fortemente appoggiata dagli esperti dell'Alleanza per il Progresso, negli stessi anni si confrontavano diverse visioni totalmente alternative a quella scelta. In particolare, la CEPAL e Lauchlin Currie, avevano proposto una visione totalmente alternativa. Questa sezione descrive brevemente le alternative proposte per comprendere l'articolazione tra politica nazionale e modelli di sviluppo internazionale. In particolare, la parabola di Lauchlin Currie permetterà di cogliere come la presenza di due fazioni contrapposte che si confrontavano fin dal periodo delle prime missioni della Banca mondiale in Colombia influenzò la scarsa fortuna che la proposta di Currie ebbe negli ambienti nazionali e internazionali in quella particolare congiuntura, che venne poi ribaltata negli anni successivi.

La posizione della CEPAL è invece interessante per quanto riguarda l'articolazione tra le diverse agenzie che operavano sul suolo colombiano e le forme di ricezione e adattamento locale delle loro proposte e raccomandazioni. Subito dopo l'insediamento di Lleras Camargo, Raul Prebisch fu invitato a colloquio con il neo eletto Presidente<sup>442</sup>. Carlos Villamizar ha analizzato questa visita offrendo un'interpretazione che si accosta alla nostra ricostruzione della politica estera statunitense verso l'America latina alla fine dell'amministrazione Eisenhower<sup>443</sup>. Nota infatti che l'invito a Prebisch arrivava proprio in un periodo di rafforzamento delle politiche statunitensi nella regione e, allo stesso tempo, in corrispondenza con le attività svolte da alcuni eminenti esponenti dei Paesi latinoamericani negli organismi inter-americani. Lleras Camargo aveva appena abbandonato la direzione della OAS, inoltre, Juscelino Kubitschek, ex presidente brasiliano, negoziava con lo stesso Eisenhower il rafforzamento di una visione panamericana<sup>444</sup>.

In seguito alla visita di Prebisch, il governo colombiano sollecitò una missione di assistenza tecnica da parte della CEPAL, che si svolse nell'aprile dell'anno seguente. Secondo Villamizar, la necessità di finanziare le riforme in programma da parte del Fronte

---

<sup>442</sup> "Director Ejecutivo de Cepal llega hoy." *El Tiempo*, 4 agosto 1958

<sup>443</sup> Juan Carlos Villamizar, *Juan Carlos Villamizar. La influencia de la Cepal en Colombia, 1948-1970* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2013), <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/38781/41469> Si veda anche l'articolo de *El Tiempo*: «Plan para el hemisferio preparan E.U. y Brasil» 6 agosto 1958, p. 8.

<sup>444</sup> *Ibid.*, 241.



Nazionale e il nuovo interesse espresso dagli Stati Uniti nella regione e in particolare in Colombia avrebbero quindi favorito una sorta di competizione tra le due agenzie, entrambe interessate a un intervento nel Paese<sup>445</sup>. Senza spingersi così lontano nell'ipotesi, ci interessa sottolineare che questa missione, che si svolse in parallelo alla discussione dei prestiti della Banca mondiale e alla richiesta di un ingente prestito alla Export Import Bank nello stesso anno, da parte dello stesso Lleras Camargo, mostra come diverse agenzie, visioni allo sviluppo e modalità operative per quanto riguarda la gestione dell'assistenza e del credito internazionale potevano convivere e anzi essere tutte sollecitate, nell'ambito di una stessa politica nazionale o di pianificazione, come fu nel caso del Fronte Nazionale tra il 1958 e il 1959.

La missione della CEPAL portò alla redazione del programma di pianificazione su dieci anni, denominato Piano Generale di Sviluppo Economico e Sociale.<sup>446</sup> La strategia proposta mirava ad un'accelerazione del processo di sviluppo nel Paese, che pure attraversava un momento di espansione economica. Secondo la CEPAL e in perfetta corrispondenza con le teorie della dipendenza economica e la strategia della sostituzione per importazione, era necessario diminuire la dipendenza dell'economia colombiana dal caffè e promuovere le esportazioni di altri prodotti agricoli e manifatturieri. Per quanto riguarda più nello specifico le strutture agrarie, la CEPAL restava sostanzialmente in attesa dell'approvazione della riforma agraria da parte del Parlamento colombiano, appoggiandone i principi ispirati ad un uso più produttivo della terra, come l'aumento della tassazione della terra. Un altro aspetto particolarmente interessante del diagnostico della CEPAL è il ruolo conferito al capitale straniero: si segnalava la necessità di ottenere 100 milioni di dollari all'anno, provenienti da fonti di credito internazionale, nel periodo tra il 1960 e il 1966. Le stime, di fatto, contavano sulla disponibilità di credito che sarebbe stata attivata dall'Alleanza per il Progresso, dato che le cifre raggiunte nella decade precedenti erano nettamente inferiori<sup>447</sup>. Il governo colombiano richiese una valutazione del piano decennale da parte della Banca mondiale, diffusa nel giugno del 1962<sup>448</sup>, che si trovò sostanzialmente d'accordo con le strategie proposte. Ne ripercorriamo alcuni passi

---

<sup>445</sup> Ibid.

<sup>446</sup> Il Plan General de Desarrollo Economico y Social venne presentato nel 1961, in sostanziale concomitanza con l'avvio dell'Alleanza per il Progresso

<sup>447</sup> L'analisi della proposta cepalina è ripresa da Villamizar, *Juan Carlos Villamizar. La influencia de la Cepal en Colombia, 1948-1970*, 242-48.

<sup>448</sup> World Bank, «Colombia - The development program: Main report», WH 119 (Washington, D.C., 21 giugno 1962), Western hemisphere (South America), World Bank Documents and Reports; World Bank, «Colombia - The development program (Vol. 2): Annexes», WH 119 (World Bank, 21 giugno 1962), Western hemisphere (South America), World Bank Documents and Reports.

legati al settore agricolo, soprattutto in relazione alla successiva proposta che analizzeremo, formulata da Lauchlin Currie. Per quanto riguarda lo sviluppo del settore agricolo, la Banca faceva riferimento all'esistenza di due fazioni contrapposte nel Paese, entrambe considerate "estreme"<sup>449</sup>. La prima che faceva riferimento alla necessità di pervenire a un miglioramento del settore attraverso un'innovazione delle tecniche utilizzate e la seconda, secondo la quale il problema del sottosviluppo agricolo doveva essere risolto attraverso l'assorbimento da parte delle città della manodopera in eccesso. Come vedremo, questo secondo "gruppo" era rappresentato da Currie e dai suoi sostenitori. La Banca si avvicinava alla soluzione della CEPAL, che distingueva da entrambe le posizioni, riconoscendo la possibilità di fare avanzare il settore attraverso nuovi investimenti soprattutto a favore dei prodotti agricoli destinati ad uso commerciale.

Nello stesso periodo, Lauchlin Currie formulava una proposta alternativa. Dopo l'esperienza a capo della prima missione della Banca e all'interno del Consejo de Planeacion, Currie aveva ripreso alla fine degli anni Cinquanta ad effettuare alcune analisi e lavori di consulenza per il governo colombiano, o di altri organismi regionali. In seguito alla caduta di Rojas, Lleras Camargo gli offrì una posizione all'interno del Consiglio di Pianificazione. Currie rifiutò l'offerta e propose una proposta di sviluppo economico denominata *Operacion Colombia*<sup>450</sup>. Questo saggio riproponeva alcune visioni elaborate raccomandazioni in seguito alla missione del 1949. Currie sosteneva in effetti che la situazione economica colombiana degli anni Sessanta fosse per certi versi simile a quella degli Stati Uniti durante la Grande Depressione: disoccupazione molto elevata, scarso e inefficace utilizzo del capitale e delle risorse naturali<sup>451</sup>. Questo era particolarmente vero per il settore agricolo, in cui la produttività della maggior parte dei lavoratori che vi erano impiegati era estremamente bassa.

Seguendo queste premesse, la proposta di Currie non si basava su una riforma della proprietà terriera, ma piuttosto su un cambiamento più radicale: l'agricoltura non poteva trainare lo sviluppo economico semplicemente attraverso un cambiamento delle strutture della proprietà terriera e della tassazione. Occorreva far leva su un uso più efficiente delle risorse naturali, meccanizzare la produzione e, aspetto totalmente originale rispetto alle altre proposte, bisognava diminuire la popolazione impiegata nel settore. Secondo Currie, mentre la maggior parte della popolazione era impiegata nel

---

<sup>449</sup> World Bank, «Colombia - The development program: Main report», 16.

<sup>450</sup> Currie, *Operación Colombia*.

<sup>451</sup> Sandilands, *The Life and Political Economy of Lauchlin Currie*, 1993.

settore agricolo, con margini di produttività e di guadagno molto bassi, il Paese vedeva crescere la propria domanda di prodotti non agricoli, come infrastrutture, scuole, alloggi sociali. Si sarebbe quindi dovuto incentivare un maggiore impiego della forza lavoro nella costruzione di infrastrutture, attraverso l'emigrazione dalla campagna ai centri urbani. Questo avrebbe avuto il doppio effetto di aumentare i ricavi di quella parte della popolazione e supplire alla mancanza di infrastrutture. L'agricoltura aveva sicuramente vissuto un momento di modernizzazione delle sue strutture e apparati produttivi, ma queste innovazioni avevano interessato una parte bassissima della popolazione. La risposta non era dunque una redistribuzione della proprietà terriera, visto che questa sarebbe stata comunque lavorata con metodi poco produttivi, ma l'emigrazione di una parte della popolazione dalle aree rurali a quelle urbane.

Currie cercò di proporre questa visione sia al governo nazionale che agli esperti internazionali. In un periodo in cui l'ECLA stava affermando una visione di sviluppo basata sulla sostituzione delle importazioni e l'Alleanza per il Progresso finanziava riforme agraria basate sulla redistribuzione della proprietà terriera, la proposta di Currie appariva poco ortodossa e fu accolta da un generale scetticismo. Nonostante ciò, il Presidente Alberto Lleras lesse la proposta e invitò il Consejo Nacional de Planeacion a discuterla e lo stesso Currie a presentarla agli esperti dello US AID e della Banca mondiale. Nel giugno del 1961, Currie viaggiò a Washington e presentò la Operacion Colombia a Walt Rostow, consulente del Presidente Kennedy. Rostow ribadì che l'Alleanza per il Progresso stava seguendo il principio "l'agricoltura prima di tutto" e che quindi non era interessato ad applicare un modello radicalmente opposto. Alla Banca mondiale, la proposta fu accolta con favore da Orvis Schmidt, che aveva lavorato con lui durante la missione in Colombia, mentre altri economisti, come Gerald Alter ne criticavano un aspetto essenziale, legato alla possibilità di ridurre la disoccupazione. Trattandosi di un'occupazione legata a un programma di costruzione di infrastrutture, gli effetti sarebbero terminati non appena il programma fosse stato portato a termine.

Di ritorno a Bogotá, Currie scrisse al suo amico Virgilio Barco, ex ministro dei Lavori Pubblici colombiano e neo ambasciatore nel Regno Unito, dando un resoconto sostanzialmente positivo del viaggio, ma esprimendo un parere fortemente negativo degli esperti che lavoravano a fianco del Presidente Kennedy, soprattutto per quanto riguardava la loro assistenza economica e tecnica alla Colombia:

“Sono tornato con un'opinione negativa della White House gang. [...] Non ho incontrato un senso di urgenza a procedere. In poche parole, i nostri 'salvatori'

non mi impressionano molto. E la Colombia è così piccola e poco importante [...] Tutti i migliori economisti sono fuori dal governo, a differenza dei giorni del New Deal. Mi sembra ovvio che dovremo lavorare da soli alla nostra salvezza”<sup>452</sup>

Nel frattempo, la Operacion Colombia era discussa nel Consejo de Planeacion. Il Presidente del Consejo Jorge Mendez la presentava come “utopistica” e inapplicabile. Lo stesso Jorge Mendez parlò della proposta con Walt Rostow e entrambi furono d’accordo rispetto al fatto che la proposta non dovesse interferire con il passaggio del decreto sulla riforma agraria, che era intanto discusso al Congresso. Per entrambi, si trattava anche di ridurre l’influenza di Currie, che, a discapito dell’uscita di scena durante il regime di Rojas, godeva di un largo seguito, sia negli ambienti accademici colombiani, sia nelle amministrazioni comunali e locali. Nel corso degli anni Sessanta, l’evoluzione della riforma agraria finanziata dall’Alleanza per il Progresso cominciava a mostrare i suoi limiti, riaprendo di fatto la strada all’alternativa proposta da Currie, ma fu solo nel 1970 che la sua proposta venne nuovamente considerata dal governo. Il nuovo presidente eletto, Misael Pastrana, gli chiese di prendere parte all’elaborazione della politica economica nazionale e l’Operacion Colombia venne di fatto ripresa nel piano di sviluppo nazionale delle Quattro Strategie.

---

<sup>452</sup> “Now I have a low opinion of the White House gang. [...] I encountered no great sense of urgency. In short, our ‘saviours’ do not appear too impressive close at hand. And Colombia is so small and unimportant [...] All the best economists are outside the Government which is very different from the New Deal days. Clearly, we will have to work out our own salvation” Lettera di Currie a Barco, 22 giugno 1961, Currie Papers

## **CAPITOLO 9. I programmi di sviluppo internazionale tra Stati Uniti, Europa e America Latina (1945-1965)**

I capitoli precedenti hanno ricostruito i programmi di sviluppo internazionale applicati in Colombia a partire dalla General Survey mission della Banca mondiale nel 1949. Abbiamo notato come l'interazione tra esperti internazionali e locali abbia influenzato non solo la ricezione dell'aiuto, ma anche l'elaborazione degli stessi programmi da parte delle agenzie internazionali. Questo capitolo conclude la ricerca osservando le relazioni tra i prestiti della Banca mondiale in Colombia negli anni Quaranta e Cinquanta, in particolare quelli che hanno contribuito a finanziare la Corporacion Autonoma del Valle del Cauca e quelli che, negli stessi anni vennero approvati in Italia. Non si intendiamo operare uno studio comparativo tra i due contesti, ma piuttosto evidenziare la connessione tra questi due contesti per quanto riguarda le organizzazioni ed esperti internazionali e l'influenza di queste due esperienze nelle politiche della Banca e nei modelli di sviluppo proposti.

In particolare, l'esperienza italiana permette di avanzare nell'analisi della circolazione transnazionale di esperti economici e modelli di sviluppo tra Europa, America Latina e Stati Uniti, per apprezzarne l'importanza nell'elaborazione di programmi e interventi di sviluppo economico rivolte nelle aree depresse. Ci occuperemo infatti dei prestiti attivati in Italia negli anni Cinquanta, in particolare attraverso la collaborazione di David Lilienthal, che, subito dopo la sua esperienza in Colombia, venne chiamato in Italia per coordinare la creazione di un modello di sviluppo regionale per il Sud d'Italia. Anche questa volta, vedremo un'interazione tra David Lilienthal, la Banca mondiale, e gli esperti locali, i cui interessi erano a loro volta articolati tra gli interessi locali dei politici e imprenditori attivi nelle regioni interessate dai prestiti e il governo nazionale. Inoltre, attraverso il caso italiano approfondiremo lo studio dei primi anni di attività della Banca e sul rapporto tra i prestiti alla ricostruzione e i prestiti allo sviluppo, alla fine degli anni Quaranta, soprattutto per quanto riguarda il periodo in cui venne avviato il Piano Marshall.

Dopo aver descritto le prime trattative tra la Banca mondiale e il governo italiano, tratteremo il percorso di David Lilienthal dalla CVC colombiana alla collaborazione in Italia, soffermandoci in modo particolare sulla ricezione del "modello TVA" nel contesto

italiano. Il capitolo si apre con una descrizione dei primi contatti tra la Banca mondiale e David Lilienthal e delle fasi che hanno segnato l'inizio della loro collaborazione. In seguito ci concentreremo sulle prime richieste di prestito italiane alla Banca mondiale, che si protrassero dal 1946 al 1950, anno in cui la Banca mondiale approvò il primo prestito all'Italia, rivolto al finanziamento dello sviluppo delle regioni meridionali. Per comprendere la portata di questi interventi e il ruolo della Banca mondiale nel programma di intervento "straordinario" nel Sud d'Italia ricostruiremo brevemente i dibattiti sullo sviluppo nel Sud d'Italia, che si concentrarono intorno all'Associazione per lo Sviluppo del Mezzogiorno (SVIMEZ), creata nel 1946. Passeremo quindi ai programmi allo sviluppo finanziati attraverso i prestiti della Banca mondiale, riferendoci innanzitutto ai primi due prestiti della Banca tra il 1950 e il 1953, per poi analizzare l'intervento di David Lilienthal, che nel 1955 venne assunto direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno per coordinare la messa in atto di progetti di sviluppo agricolo e industriale legati al modello della TVA.

L'ultima parte del capitolo si concentra inoltre sui contatti attivati da imprenditore e politici italiani attraverso la collaborazione con Lilienthal che, partendo dai progetti relativi alla Cassa, hanno poi interessato altri programmi internazionali. Attraverso Lilienthal, industrie ed istituti bancari italiani come la Montecatini e Mediobanca si sono inseriti in questi programmi, diventando essi stessi internazionali. Il caso italiano ci permette quindi di osservare un altro aspetto dell'inserimento dei tecnici locali in una rete di expertise internazionale come circolazione di attori, pratiche e modelli di sviluppo.

## 9.1: Le prime trattative tra la Banca Mondiale e il governo italiano: (1946-1949)

Il governo italiano iniziò a verificare la disponibilità di un prestito con la Banca Mondiale già nel 1946 in seguito all’iniziativa di Mario Einaudi, figlio di Luigi Einaudi e docente all’Università di Cornell<sup>453</sup>. Gli scambi tra Mario Einaudi e i membri della Delegazione tecnica italiana a Washington (Deltec) illustrano il suo ruolo nelle negoziazioni tra i dirigenti italiani che stavano negoziando i prestiti finanziati dagli Stati Uniti e dalla Banca Mondiale. Acuto conoscitore sia della realtà economica e politica italiana, sia delle agenzie americane ed internazionali interessate ad un intervento in Italia, Einaudi si configurò come mediatore delle trattative tra i rappresentanti italiani all’interno Executive Board della Banca Mondiale<sup>454</sup>, e lo staff della Banca. L’evoluzione delle negoziazioni dal 1946 al 1950, anno in cui venne approvato il primo prestito della Banca all’Italia, fu comunque molto articolata e il tema dello sviluppo delle aree depresse e, in particolare l’applicazione di un modello di sviluppo regionale che ricalcasse l’esperienza della TVA si fece strada solo in un secondo momento.

Tra le prime negoziazioni avviate da Einaudi, due documenti sono particolarmente significativi a questo riguardo: la relazione che Einaudi scrive il 6 maggio 1946 per la compilazione di una richiesta di un prestito di 125 milioni di dollari alla Export-Import Bank e la lettera scritta a Cesare Sacerdoti, Direttore del Deltec, il 10 ottobre 1946, in vista della prima richiesta di prestito alla Banca Mondiale<sup>455</sup>. Il primo documento fa riferimento al fallimento delle trattative con la Export Import Bank, per finanziare il cosiddetto “Piano 1946”, che a sua volta rielaborava un documento preparato dalla Commissione economica del CLNAI, su richiesta degli Alleati nel 1945. Si criticano le modalità con cui era stato presentato il Piano, definito un “documento senza capo né coda”, che “invece di essere impostato tenendo in mente i fabbisogni essenzialiissimi, necessari per rimettere la macchina in cammino, fu preparato tenendo in mente un piano quasi ‘ideale di ricostruzione’”. Un piano, continua Einaudi, che, presentando una “inestricabile confusione e molteplicità di problemi attuali [...] era muto sugli sviluppi

<sup>453</sup> Barbara Curli, «L’Italia e la Banca mondiale (1947-1949)», in *L’Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, di Luca Tosi (Cedam: Padova, 1999).

<sup>454</sup> Tra gli anni 1946 e 1952, si alterneranno come Executive Directors della Banca Costantino Bresciani Turrone e Francesco Giordani, mentre facevano parte del *Board of Governors* Donato Menichella e Giorgio Cigliana.

<sup>455</sup> I documenti, conservati rispettivamente all’Archivio Storico della Fondazione Luigi Einaudi e nel Fondo Baffi dell’Archivio Storico della Banca d’Italia, sono stati pubblicati da Sergio Ricossa e Ercole Tuccimei, *La Banca d’Italia e il risanamento post-bellico* (Roma: Laterza, 1993). pp. 320-325 e 357-367.

ultimi, sulle mete da raggiungere, gli scopi della ricostruzione che si voleva intraprendere, cioè sulle sole cose che interessano a Washington”<sup>456</sup>. La relazione evidenzia come il piano manchi di rigore nelle cifre presentate e di comprensione della realtà del Paese a cui si richiede il prestito:

“Nessuna comprensione del fatto che molte delle richieste stravaganti del piano 1946 erano per merci di cui negli Stati Uniti esiste carestia acuta. Tipica la domanda di legname in quantità astronomiche, quando di legname negli Stati Uniti non ce n’è [...]. Nessuna comprensione che una domanda di 940 milioni era al di là delle possibilità di finanziamento della Eximbank. Dovrebbe essere pratica normale di chi vuol avere soldi di accertarsi se il finanziatore li possiede”<sup>457</sup>.

Chiudono la relazione una serie di indicazioni su come impostare la prossima richiesta, per quanto riguarda i contenuti e per l’amministrazione e l’organizzazione della richiesta:

“dovrà inviarsi alla capitale americana un gruppo di uomini di stato ed economisti, tale da imporre rispetto. [...] Criterio essenziale di scelta di queste persone deve essere il loro prestigio morale e la loro capacità di ragionare senza retorica in termini di problemi generali politici ed economici. Questo vuol dire che i cosiddetti tecnici vanno esclusi dal gruppo direttivo. Non che i tecnici non siano utili, ma la loro posizione deve essere chiaramente subordinata ai politici ed agli economisti”<sup>458</sup>.

Se questa relazione è importante per comprendere come si configurarono le prime richieste di aiuto alle agenzie americane e l’affidamento ad Einaudi come esperto delle modalità di richiesta dei prestiti, il secondo documento è illuminante per comprendere il meccanismo che ha portato alla genesi della Cassa per il Mezzogiorno come strumento di applicazione dei programmi di sviluppo internazionale e sull’origine dell’elaborazione di un “modello TVA” per l’Italia. La lettera a Cesare Sacerdoti illustra i criteri in base ai quali dovevano essere presentate le domande di credito alla Banca Mondiale. Nel

---

<sup>456</sup> Mario Einaudi, “Relazione di Mario Einaudi. Analisi critica del piano italiano d’importazioni per il 1946”, 6 maggio 1946, in Sergio Ricossa e Ercole Tuccimei (a cura di), op. cit. p. 321

<sup>457</sup> Ibid. p. 323

<sup>458</sup> Id. Lettera di Mario Einaudi a Cesare Sacerdoti, 10 ottobre 1946, in Sergio Ricossa e Ercole Tuccimei (a cura di), op. cit. p. 357



delineare i principi che guidano l'azione della Banca, Einaudi sottolinea che essa intende concentrare le attività

“su quei programmi a lunga scadenza il cui scopo principale è quello di migliorare e sviluppare lo sfruttamento delle risorse naturali dei paesi più poveri e di contribuire così a sollevare le loro condizioni di vita. In linea di principio, quindi, la domanda di prestito con la massima possibilità di essere accolta è quella per lo sviluppo economico industriale di una regione, basato su di un piano tipo Tennessee Valley Authority”<sup>459</sup>

Questo documento rappresenta probabilmente la prima associazione tra i piani di sviluppo promossi dalla Banca Mondiale in Italia e il modello TVA. Già nel 1946, in un momento in cui la Banca non è ancora entrata effettivamente in attività, questo modello venne associato alle linee guida che ispirano la sua azione. Tuttavia, come vedremo, la prima richiesta di prestito si discostò da questa linea.

Nel gennaio del 1947 il primo ministro italiano Alcide De Gasperi si recò negli Stati Uniti, accompagnato da una delegazione di tecnici italiani. Con una formula simile a quella analizzata per le negoziazioni tra governo colombiano e Banca mondiale, la visita che aveva lo scopo di discutere una serie di prestiti da parte degli Stati Uniti creò l'occasione per un primo incontro con i vertici della Banca mondiale. Il 6 gennaio del 1947, una riunione tra De Gasperi, il Segretario di Stato americano Byrnes e l'ambasciatore italiano Tarchiani del programma “post-UNRRA”<sup>460</sup>. Come abbiamo visto in precedenza, infatti, dalla fine della guerra all'avvio del Piano Marshall gli Stati Uniti attivarono una serie di dispositivi di credito alle regioni maggiormente colpite dalla guerra, come appunto l'Italia. Negli stessi giorni venne negoziato un prestito della Export-Import Bank, che doveva garantire stabilità economica al Paese, in caso di misure deflattive.<sup>461</sup> Il 10 gennaio, venne fissato un primo meeting tra la Delegazione italiana (il Direttore della Banca d'Italia, Donato Menichella; il ministro del Commercio Estero, Guido Campilli e il Direttore dell'Ufficio Italiano Cambi, Guido Carli)<sup>462</sup>.

Una richiesta di prestito formale viene effettivamente presentata alla Banca nell'agosto del 1947, per un totale di 250 milioni di dollari<sup>463</sup>, annunciato dalla Banca il

---

<sup>459</sup> Ibid. p. 359

<sup>460</sup> FRUS, 1947, vol. 3, p. 840

<sup>461</sup> FRUS, 1947, vol. 3, p. 848

<sup>462</sup> Anita Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951» (PhD Thesis, LUISS Guido Carli, 2012), 42.

<sup>463</sup> Banca Mondiale, “Announcement of \$250 million loan application from Italy”. *World Bank Chronology*, <http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/Bank%20chronology.pdf>

28 agosto 1947. Questa richiesta mirava ad un prestito sul tipo di quello accordato alla Francia pochi mesi prima, vale a dire un finanziamento che permettesse da un'importazione di materie prime, per riattivare il settore industriale e dall'altro di attivare programmi di ricostruzione delle aree maggiormente colpite<sup>464</sup>. Infine, come segnalato da Guelfi, la richiesta mirava ad ottenere un credito che permettesse di mantenere stabile la bilancia di pagamenti, in assenza degli aiuti UNRRA<sup>465</sup>.

Si trattava dunque di una richiesta che si discostava dalle riflessioni di Mario Einaudi riportate all'inizio di questa sezione, per configurarsi invece nell'ambito dei prestiti alla ricostruzione vagliati in quel periodo dalla Banca. In mancanza di un piano dettagliato statunitense per supplire ai fondi UNRRA, il governo italiano, pur continuando a premere per l'attivazione di un prestito da parte della Export Import Bank, sembrava voler vagliare la possibilità della Banca mondiale di fornire quelle risorse necessarie ad assicurare la stabilità economica del Paese. Lo staff del Loan Department della Banca, tuttavia, non sembrava incline a continuare nell'uso di questo tipo di finanziamento. Da un lato, la Banca era attraversata da un dibattito sull'opportunità di approvare prestiti miranti alla stabilizzazione economica di un Paese. Alcuni membri dello staff vi preferivano in effetti prestiti rivolti a progetti specifici. Dall'altro ritornava la questione della credibilità finanziaria del Paese richiedente il prestito, che fu oggetto di una missione della Banca mondiale tra il settembre e il novembre del 1947.

La prima missione fu composta da tre esperti della Banca: F. Dorsey Stephens e H.W. Robinson del Loan department e Wayne Rembert del Research department. La Banca d'Italia assunse il ruolo di coordinamento nella raccolta di tutti i dati e le informazioni richiesti dal management BIRS; parallelamente, Donato Menichella venne ufficialmente designato dal Governo italiano come negoziatore del prestito<sup>466</sup>. Il rapporto finale della missione individuava 6 programmi di investimento cui sarebbero state destinate le materie prime acquistate attraverso il prestito alla Banca: 1) lo sviluppo del settore elettrico; 2) la riabilitazione dell'industria siderurgica; 3) la ricostruzione della marina mercantile; 4) il ripristino e lo sviluppo del settore agricolo; 5) la ricostruzione e

---

<sup>464</sup> Vi fu in effetti un incontro tra Donato Menichella e Wilfried Baumgartner, direttore del Crédit National, che aveva appena incassato l'approvazione della Banca mondiale per un prestito alla Francia della stessa entità Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951», 60.

<sup>465</sup> Ibid., 54.

<sup>466</sup> Ibid., 65; Emily C. H. Riley, «Italy and the World Bank: The European Foundations of Development Lending, 1947–51», *The International History Review* 0, n. 0 (2016): 5–6.

l'espansione della rete ferroviaria; 6) la ricostruzione degli edifici (sia pubblici che privati) ed altre opere infrastrutturali<sup>467</sup>.

Pur avendo definito questi ambiti di intervento come prioritari per lo sviluppo italiano, la Banca mondiale richiese al governo italiano di riformulare la richiesta di prestito concentrandosi su alcuni progetti specifici, dal momento che il finanziamento dell'intero programma sarebbe stato troppo ingente rispetto alla liquidità della Banca<sup>468</sup>. Nel corso del 1948 il governo italiano pensò quindi a quali progetti proporre alla Banca mondiale e quali sarebbero invece stati sottoposti al governo americano, che nel frattempo aveva approvato la prima tranche di aiuti del Piano Marshall. Si optò per sottomettere alla Banca mondiale alcuni progetti di ricostruzione e ampliamento di impianti siderurgici ed elettrici<sup>469</sup>.

Queste richieste vennero valutate dallo stesso ingegnere che aveva preso parte alla prima missione in Italia, E. Wayne Rembert. Per quanto riguarda gli impianti siderurgici, si richiedevano due finanziamenti, il primo per opere di ammodernamento e ampliamento di alcuni impianti industriali della FIAT, attraverso l'acquisto di materiali negli Stati Uniti e in Germania; la seconda richiesta proveniva da un'altra impresa siderurgica, la Finsider, che aveva già contratto un prestito di 10 milioni di dollari con la Export Import Bank e chiedeva alla Banca un finanziamento per la ricostruzione e l'ampliamento di 3 acciaierie (a Bagnoli, Piombino e Cornigliano)<sup>470</sup>. Il programma di ricostruzione di centrali elettriche era composto da 6 progetti che prevedevano essenzialmente la ricostruzione e l'ampliamento di centrali idroelettriche, come parte di un piano nazionale elettrico che mirava a raddoppiare la produzione elettrica raggiunta prima dell'entrata in guerra, che ammontava a 20 milioni di kw all'anno. Di questi, quasi la metà (9,6 milioni), erano impiegati dalle attività industriali. I progetti di ampliamento delle centrali erano dunque fortemente legati all'espansione parallela dell'industria<sup>471</sup>. Il rapporto della Banca mondiale dell'agosto del 1948 notava che il piano di ricostruzione doveva concentrarsi maggiormente sulle centrali nell'Italia centrale, colpite in particolare dagli attacchi

---

<sup>467</sup> Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951», 66.

<sup>468</sup> Ibid., 84.

<sup>469</sup> Banca mondiale, *Report on specific projects in Italian loan application - basis and general features of the Italian Steel Industry*, 1948, Projects and Operations, WBGA

<sup>470</sup> World Bank. *Report on specific projects in Italian loan application - basis and general features of the Italian Steel Industry*, 1948, p. 3, Projects and Operations, WBGA

<sup>471</sup> World Bank. *Report on specific projects in Italian loan application - electric power projects*. Washington, DC: World Bank, 1948, pp. 9-11, Projects and Operations, WBGA

tedeschi in ritirata, mentre quelle del nord erano state solo parzialmente toccate dai bombardamenti degli Alleati.<sup>472</sup>

Nonostante questi progetti fossero considerati meritevoli di un finanziamento, seppur per una somma inferiore rispetto a quanto chiesto dalle due imprese<sup>473</sup>, l'avvio, proprio in quei mesi, del piano Marshall orientò le decisioni della Banca in modo profondamente diverso. È proprio questa articolazione tra la distribuzione dei prestiti che li rende interessanti per la nostra analisi. Ripercorrendo queste negoziazioni notiamo infatti due aspetti salienti: innanzitutto, come accadde nello stesso periodo in Colombia, la Banca non aveva stabilito un preciso terreno di intervento per quanto riguarda i settori o i progetti specifici da finanziare. Fermo restando il principio della produttività, l'orientamento verso determinati criteri di finanziamento (un ampio programma di sviluppo rispetto a progetti specifici; la somma da allocare rispetto alla liquidità della Banca etc.) sembrava essere guidato, in questo caso, principalmente dal rapporto con l'avvio del Piano Marshall<sup>474</sup>.

Tra il 1948 e 1949, quindi, queste prime negoziazioni assunsero una direzione diversa da quella che erano state annunciate. In particolare si trattava di comprendere l'efficacia e l'opportunità di continuare a negoziare i prestiti relativi ai progetti che lo stesso governo italiano aveva voluto sottomettere alla Banca, ma che, nel frattempo, erano stati inclusi nel programma finanziato attraverso il piano Marshall<sup>475</sup>. Inoltre, la Banca si interrogava sul rapporto tra la credibilità finanziaria del Paese e l'ammontare del prestito concesso. Abbiamo visto che una delle preoccupazioni fondamentali per la Banca, in un periodo in cui la sua liquidità era legata alla vendita dei suoi *bonds* nel mercato internazionale e quindi alla reputazione di cui godeva presso gli investitori, era quello di concedere prestiti commisurati alla capacità di pagamento del Paese debitore. I progetti

---

<sup>472</sup> La relazione della Banca fa riferimento in particolare alla centrale idroelettrica di Terni e a quella geotermica di Larderello. World Bank. *Report on specific projects in Italian loan application - electric power projects*. Washington, DC: World Bank, 1948, pp. 9.

<sup>473</sup> Il rapporto di Wayne Rembert proponeva un prestito di 17 milioni di dollari, contro i 50 chiesti in totale dalle due società. Banca mondiale. 1948. *Report on specific projects in Italian loan application - Finsider steel mill projects*. p. 2, *Projects and Operations*, WBGA

<sup>474</sup> Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951», 90.

<sup>475</sup> Questa fase è ben ripresa dai lavori di Barbara Curli e, più recentemente, dalla tesi di Anita Guelfi *Attraverso l'analisi del rapporto «Proposed Bank Action towards Italy»*, prodotto dalla Banca nel marzo del 1949 Curli, «L'Italia e la Banca mondiale (1947-1949)»; Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951».

sottoposti dal governo italiano fino a quel momento richiedevano una linea di credito che superava tale capacità<sup>476</sup>.

Furono queste considerazioni che spinsero la Banca mondiale ad orientare il suo intervento nel Mezzogiorno, incontrando un terreno fertile grazie all'azione di politici e studiosi meridionali che nello stesso periodo avevano aperto un dibattito nazionale rispetto alla necessità di intervenire con un programma di aiuti e investimenti nel Sud d'Italia. Tra questi spiccano le figure di Donato Menichella, nominato nel 1948 Governatore della Banca d'Italia e Francesco Giordani, dal 1947 membro supplente del Direttori esecutivo italiano presso la Banca mondiale. Attraverso la loro azione, la Banca mondiale e il governo italiano convergono per un programma di sviluppo nel Mezzogiorno, inaugurato dalla creazione di un ente che avrebbe centralizzato e gestito i prestiti internazionali per l'applicazione del programma: la Cassa per il Mezzogiorno. Questa decisione è confermata dal già citato documento preparato dall'Economic Department, che evidenzia come la Banca mondiale sia fosse orientata ad integrare i finanziamenti dell'ERP attraverso progetti a lungo termine rivolti alle aree depresse. Lo sviluppo del Mezzogiorno, sempre secondo il rapporto, si inseriva perfettamente in questa progettualità:

“se adeguatamente progettato e organizzato, un tale programma costituirebbe una pietra miliare nello sviluppo economico e sociale dell'Italia e un monumento all'opera della Banca”<sup>477</sup>.

Da parte del management della Banca, fu Paul Rosenstain Rodan ad indicare lo sviluppo del Sud d'Italia come direzione privilegiata di intervento. Nel 1949 Rodan diresse la seconda missione della Banca in Italia, criticando apertamente l'idea che la Banca finanziasse progetti di sviluppo industriale, non solo perché, come abbiamo più volte evocato, l'European Recovery Program (ERP) si presentava come il programma più appropriato per questo tipo di prestiti, ma soprattutto perché, secondo Rosenstain Rodan, la Banca doveva rivolgere la sua azione verso problemi strutturali che ostacolavano lo sviluppo economico del Paese richiedente il prestito. Nel caso italiano, l'arretratezza delle regioni meridionali rappresentava esattamente il tipo di problematica in cui la Banca doveva intervenire:

---

<sup>476</sup> Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951», 96.

<sup>477</sup> Economic Department, *Proposed Action toward Italy*, 29 marzo 1949, citato in Curli, «L'Italia e la Banca mondiale (1947-1949)», 311.

“Il direttore esecutivo [italiano] venne a Roma entusiasta ed io, altrettanto entusiasticamente, dissi a McCloy che poi a Black che questa sarebbe stata un’occasione storica, che quello era ciò che la Banca avrebbe sempre dovuto fare<sup>478</sup>”

L’evoluzione delle prime negoziazioni tra la Banca mondiale e l’Italia è particolarmente interessante per comprendere come si produsse concretamente il passaggio dalla ricostruzione allo sviluppo. In effetti, questo fu dettato essenzialmente dal modo in cui la strategia dei Paesi richiedenti, in questo caso l’Italia e le strategie dei dirigenti della Banca mondiale si articolavano. Da un lato, il governo italiano preferiva destinare i programmi di ampliamento e ricostruzione al finanziamento degli Stati Uniti, giudicato meno oneroso<sup>479</sup>; dall’altro, la Banca stava elaborando una strategia di intervento in rapporto all’avvio del Piano Marshall. Le esigenze di ricostruzione e ammodernamento di interi settori trainanti le economie nazionali dei Paesi europei superavano le possibilità di finanziamento della Banca, cui oltretutto premeva assicurarsi rispetto alle capacità dei Paesi di ripagare debiti di grandi dimensioni<sup>480</sup>.

Le relazioni tra Banca mondiale e governo italiano, quindi, conobbero tre fasi profondamente diverse. Nel 1946, prima ancora che la Banca entrasse in attività, si era discusso di un suo ruolo nell’avvio di un programma di sviluppo incentrato sullo sviluppo e ammodernamento agricolo, sul modello della TVA. Come abbiamo visto, Mario Einaudi aveva inaugurato questa discussione. In seguito alla missione della delegazione tecnica italiana negli Stati Uniti, la prima richiesta di prestito era invece essenzialmente improntata sul modello di quella appena approvata dalla Banca al governo francese. Si trattava quindi di una richiesta di un credito ingente da destinare alle opere di ricostruzione. In seguito a discussioni interne alla Banca relativamente ai criteri di approvazione dei prestiti, nel 1948 Banca e governo italiano si orientarono su proposte di progetti specifici, solidi dal punto di vista tecnico e finanziario, legati essenzialmente al settore industriale. Ma neanche questa soluzione venne adottata. Nel 1949, l’avvio della seconda tranche di aiuti del Piano Marshall rese inutile un ulteriore finanziamento dei progetti industriali proposti. Ripresero corpo i dibattiti legati agli interventi nelle aree depresse, che tra il 1949 e il 1950 divennero un interesse centrale per il governo italiano

---

<sup>478</sup> Paul Rosenstain Rodan, «Interview with Paul Rosenstain Rodan», in *Oral History Program* (Columbia University: World Bank Archives, 1961), 12.

<sup>479</sup> Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all’Italia, 1947-1951»; Ilenia Pasquetti, «Lines of credit. La ricerca di canali finanziari negli Stati Uniti d’America (1944-1951)» (PhD Thesis, Università degli Stdi del Molise, 2016), <http://road.unimol.it/handle/2192/339>.

<sup>480</sup> Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all’Italia, 1947-1951», 92.

e per i principali partiti italiani. Nel frattempo, gli esperti della Banca mondiale impegnati in Italia appoggiavano la richiesta di prestito che venne presentata nel 1949, sottolineando l'opportunità di prestiti sul lungo periodo che finanziassero le aree depresse, piuttosto che progetti specifici rivolti al settore industriale. In questo senso, le modalità attraverso cui si svolsero le negoziazioni sono estremamente interessanti non solo per dimostrare come gli interessi del governo italiano arrivarono a coincidere con quelle della Banca mondiale, ma anche per analizzare parallelamente l'evoluzione delle politiche della Banca stessa<sup>481</sup>.

---

<sup>481</sup> Barbara Curli, *L'Italia e la Banca Mondiale*, in *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, p. 311

## 9.2: Da Paul Rosenstain Rodan a David Lilienthal, la Banca mondiale e la Cassa per il Mezzogiorno (1950-1960)

Nel 1949, quindi le trattative canalizzarono i prestiti della Banca Mondiale verso lo sviluppo del Mezzogiorno. La gestione e l'uso del credito internazionale nella regione divenne il terreno di confronto di molteplici dibattiti e strategie che si dispiegavano a livello nazionale e internazionale, interessando non solo i Dipartimenti della Banca mondiale, ma anche e soprattutto l'amministrazione e il governo italiano, nonché le strategie dei principali partiti italiani, tanto a livello locale quanto a livello nazionale.

Lo sviluppo della regione seguiva due direttrici principali nei dibattiti. Da un lato la questione della terra e della riforma agraria. Il problema delle strutture agrarie e rurali nel Mezzogiorno era stato affrontato già nel 1944, il Ministro dell'Agricoltura Fausto Gullo aveva approvato una serie di riforme per assegnare a cooperative agricole le terre non coltivate<sup>482</sup>. In seguito a questi decreti si intensificarono le mobilitazioni e le occupazioni delle terre, affinché questi decreti fossero applicati, attraverso l'organizzazione del movimento contadino da parte del Partito Comunista Italiano<sup>483</sup>. Anche la Democrazia Cristiana, al governo con De Gasperi nel 1948, riteneva opportuna una riforma della proprietà terriera in senso redistributivo, per placare le rivolte che raggiunsero l'apice nel biennio 1948-1949 e che avrebbero rafforzato il potere del Partito Comunista, soprattutto in seguito ad alcuni episodi di repressione violenta del movimento che culminarono con l'uccisione di tre persone, il 30 ottobre 1949.<sup>484</sup> Si opponevano a questo principio un gruppo di tecnici agrari, presenti nell'amministrazione italiana fin dagli anni Trenta, come

Dall'altro lato, alcuni economisti, politici e intellettuali avevano fondato, nel 1946, l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, che ebbe un ruolo fondamentale nel catalizzare l'intervento della Banca. Tra i fondatori dell'Associazione troviamo infatti i già citati Donato Menichella e Francesco Giordani, entrambi provenienti

---

<sup>482</sup> Decreto Luogotenenziale n° 279, 19 ottobre 1944; Regio Decreto Legge n° 146, 3 giugno 1944; Decreto Luogotenenziale n° 311, 19 ottobre. Per una descrizione dei decreti si veda: Tito Bianchi, «Redistribution within a Democratic Society: The "Finished Business" of the Italian Agrarian Reform» (Thesis, Massachusetts Institute of Technology, 2002), MIT Libraries, <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/29260>.

<sup>483</sup> Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism In Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967); Antonello Mattone, «Partito comunista e contadini nel mezzogiorno», *Studi Storici* 14, n. 4 (1973): 940–52; Anna Rossi-Doria, *Il ministro e i contadini: decreti Gullo e lotte nel Mezzogiorno, 1944-1949* (Roma: Bulzoni, 1983).

<sup>484</sup> Bianchi, «Redistribution within a Democratic Society», 53–54.



dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale fondato nel 1933, che affermavano la necessità di politiche industriali nella regione meridionale, da finanziare attraverso un massiccio intervento statale. Queste figure, lucidamente inquadrare dalle analisi di Leandra D'Antone e Francesca Curli<sup>485</sup>, forti dell'esperienza tecnica maturata nell'IRI prepararono le condizioni per favorire gli interventi internazionali a favore dello sviluppo del Paese, attraverso un piano che presentava la centralità del Sud d'Italia nella ripresa economica del Paese. La visita della delegazione tecnica italiana negli Stati Uniti nel 1947, di cui abbiamo già evocato l'importanza, rappresentò il culmine di una serie di incontri e scambi condotti già durante la guerra.

Nel momento in cui gli interventi per la ricostruzione erano stati canalizzati verso il Piano Marshall, queste personalità e in particolare Giordani, nel suo ruolo di supplente nell'Executive Board nella Banca mondiale, avevano colto la possibilità di indirizzare le operazioni della Banca, che, come sappiamo, erano in fase di definizione, verso un'imponente opera di sviluppo e ammodernamento delle aree depresse nel Sud d'Italia. La seconda missione della Banca mondiale, nel 1949, diretta da Rosenstein Rodan riconobbe l'opportunità di un intervento nelle regioni meridionali, che doveva essere coordinato da un unico ente, verso cui sarebbe stato canalizzato il credito internazionale, secondo il modello della Tennessee Valley Authority<sup>486</sup>. Gli esperti internazionali che presero parte alle prime missioni della Banca nel Paese proposero di organizzare e omogeneizzare la gestione degli aiuti esteri attraverso la costituzione di un ente che avesse legittimità politica ma anche l'autonomia decisionale per porsi come interlocutore privilegiato delle agenzie internazionali, fossero queste l'Economic Cooperation Administration (ECA), l'agenzia statunitense incaricata dell'applicazione del Piano Marshall, o appunto la Banca Mondiale<sup>487</sup>.

Il risultato la parallela creazione della Cassa per il Mezzogiorno, frutto di una precisa strategia di intervento, portata avanti dai tecnici industrialisti e meridionalisti ai vertici dell'amministrazione e degli di pianificazione economica e monetaria italiana e dell'evoluzione delle politiche della Banca, che nello stesso anno stava elaborando le prime politiche di intervento nelle aree depresse, di cui il caso colombiano rappresentò,

---

<sup>485</sup> Leandra D'Antone, «L'“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-60)», *Meridiana*, n. 24 (1995): 17-64; Curli, «L'Italia e la Banca mondiale (1947-1949)».

<sup>486</sup> D'Antone, «L'“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-60)».

<sup>487</sup> Salvatore Cafiero, *La nascita della “Cassa”*, in Massimo Annesi, Piero Barucci, e Gian Giacomo Dell'Angelo, *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Milano, Giuffrè, 1975; Leandra D'Antone, «L'“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-1960)», in *“Meridiana”*, n. 24 1995; ora in *Id. Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

come visto, un passaggio fondamentale. Grazie a questa convergenza di interessi, la questione meridionale, un problema specificamente connotato nei gruppi di potere e negli interessi locali di politici e amministratori meridionalisti, diventò un problema nazionale, nonché un laboratorio per gli interventi di sviluppo delle aree depresse da parte della Banca mondiale. È in questo contesto che il riferimento alla Tennessee Valley Authority trova la sua collocazione. L'aspetto saliente riguardava infatti la creazione di un ente autonomo, capace di promuovere lo sviluppo di attività produttive grazie a un sapere tecnico, autonomo rispetto alle pressioni politiche e di pianificare le richieste di credito internazionale e la gestione dei prestiti ricevuti. Nel 1949, la Svimez pubblica la raccolta di saggi *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*<sup>488</sup>, che contiene il saggio di Alessandro Molinari (segretario dell'Associazione) *Brevi notizie e considerazioni sulle «zone depresse» inglesi e sulla T.V.A.*

Il primo prestito, nel 1951, fu preceduto da una relazione di Paul Rosenstein-Rodan sul programma di sviluppo per l'Italia del Sud, da applicare attraverso la Cassa per il Mezzogiorno e da finanziare in parte attraverso il credito internazionale. Il debito estero italiano, che comprendeva anche i prestiti già ricevuti, come quello di 5 milioni di dollari della Export Import Bank nel 1948, permettevano, stando al rapporto, un'ulteriore linea di credito di circa 20 milioni all'anno. Le richieste relative al programma di sviluppo del Sud d'Italia rientravano in questi limiti<sup>489</sup>. Richiamando la portata nazionale del problema meridionale, il rapporto insisteva sul finanziamento del programma come tappa necessaria in un programma di sviluppo per tutto il Paese, ricalcando in questo modo la riflessione della SVIMEZ.

Due ulteriori aspetti sono particolarmente interessanti: da un lato il riferimento alla questione agraria, dall'altro la descrizione della Cassa per il Mezzogiorno. Per quanto riguarda la questione agraria, Rosenstein Rodan insisteva sui problemi legati alla popolazione rurale. Citando un lavoro di Mario Einaudi<sup>490</sup>, sottolineando che la scarsa produttività delle terre meridionali, in comparazione con quelle settentrionali, non poteva

---

<sup>488</sup> Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, *Contributi allo studio del problema industriale del mezzogiorno*. Roma, Svimez 1949

<sup>489</sup> Paul N. Rosenstein-Rodan, «Preliminary Report on the Development Program of Southern Italy» (Washington, D.C.: The World Bank, 7 luglio 1950), <http://documents.worldbank.org/curated/en/792731468262476081/Preliminary-report-on-the-development-program-of-Southern-Italy>.

<sup>490</sup> Mario Einaudi, «The Italian Land: Men, Nature, and Government», *Social Research: An International Quarterly* 17, n. 1 (1950): 8–34.

essere risolta unicamente attraverso le misure previste dalla riforma agraria, in quel momento in discussione nel Parlamento italiano:

La redistribuzione della terra “non può, da sola, risolvere il problema. Non c’è abbastanza terra da redistribuire e la maggior parte della terra è povera”<sup>491</sup>.

Tuttavia, si evidenziavano anche gli aspetti positivi di una riforma che, seppure insufficiente, avrebbe permesso di aumentare la produttività della terra, anche grazie alle migliorie previste dai progetti di irrigazione e alla riforma dei contratti dei lavoratori della terra<sup>492</sup>.

Il secondo aspetto trattato nella relazione riguardava invece la Cassa per il Mezzogiorno e l’attivazione di progetti infrastrutturali da lei finanziati (attraverso il credito internazionale). Per la nostra analisi, è particolarmente interessante la lunga descrizione della Cassa per il Mezzogiorno, come ente “parastatale [...] incaricato di preparare, coordinare e finanziare il programma di sviluppo”<sup>493</sup>. Si sarebbe trattato, nelle previsioni di Rosenstein Rodan, di un ente relativamente apolitico, amministrato da esperti tecnici, che però avrebbe incontrato l’opposizione di molti gruppi di potere: la burocrazia statale, contraria alla creazione di un ente parastatale; il Parlamento e i partiti, che non volevano limitare il loro controllo sull’ente e alcuni gruppi industriali che si opponevano sostanzialmente alla creazione di un ente prestatario e vi preferivano una serie di finanziamenti senza l’obbligo che questi fossero finanziati.

Possiamo trovare in tutti questi punti elencati gli aspetti salienti dell’organizzazione della Tennessee Valley Authority, nonché i dibattiti che avevano attraversato la creazione della Corporacion del Valle del Cauca analizzata nel capitolo 7. Lilienthal aveva infatti sempre insistito su tre punti: la necessità di un pieno appoggio nazionale al progetto di una forma regionale di amministrazione e sviluppo del territorio; la necessità dell’autonomia operativa di questo ente e, infine, la necessità che, in seguito ai primi finanziamenti statali, l’ente si sarebbe reso autonomo finanziariamente, anche grazie all’apporto dei gruppi privati toccati dalla sua azione.

L’accordo per il primo prestito della Banca mondiale all’Italia venne firmato il 10 ottobre 1951 e il beneficiario era la stessa Cassa per il Mezzogiorno. Obiettivo del prestito era quello di aiutare il governo italiano e la Cassa per il Mezzogiorno nell’attuazione del

---

<sup>491</sup> Rosenstein-Rodan, «Preliminary Report on the Development Program of Southern Italy», 14.

<sup>492</sup> Ibid., 15.

<sup>493</sup> Ibid., 21.

piano di “sviluppo economico e sociale del Sud d’Italia”<sup>494</sup> L’intervento della Banca in questo primo prestito, così come il successivo del 1953, fu orientato a limitare l’impatto inflazionario dei progetti di sviluppo nell’economia del paese<sup>495</sup>, ma negli obiettivi, così come nella relazione attraverso la quale il prestito venne presentato all’Executive Board, il Presidente della Banca Eugene Black stabilì un collegamento diretto tra questo finanziamento e l’applicazione del piano decennale di intervento nel Mezzogiorno attivato dalla Cassa per il Mezzogiorno:

“L’interesse della Banca riposa sullo sviluppo del piano nel suo complesso; una stima di 10 milioni era stata proposta come possibile partecipazione della Banca, corrispondendo al *dollar impact* delle spese del primo anno del Piano; questo significa che la Banca continuerebbe ad interessarsi agli sviluppi del Piano; ovviamente la misura della partecipazione della Banca su più anni dipenderebbe dall’evoluzione dell’economia italiana e su progressi soddisfacenti nello sviluppo del Piano”.<sup>496</sup>

In seguito a questi primi due prestiti, nel 1953, la Banca fece una prima valutazione dello svolgimento del programma di sviluppo attivato dalla Cassa nei primi tre anni di attività, in particolare i settori toccati dalla riforma agraria e le attività industriali che erano state finanziate. Osservando questo secondo aspetto appare chiaro come le attività industriali promosse riguardassero essenzialmente la creazione di stabilimenti di grandi imprese del nord nel Sud d’Italia, secondo una formula ampiamente discussa dalla storiografia. Quello che interessa maggiormente la nostra analisi riguarda le persone coinvolte in questa operazione. I progetti nel settore industriale finanziarono imprese quali la FIAT, la Finsider, la Montecatini e la Olivetti. Questa associazione tra gli interessi dei meridionalisti che dirigevano la Cassa e gli imprenditori del Nord d’Italia risale del resto alla stessa fondazione della Svimez, una “associazione composta dai principali *italian business interests and utilities*”, per usare l’efficace espressione di Leandra D’Antone<sup>497</sup>. Gli imprenditori italiani videro infatti nell’intervento nel Mezzogiorno

---

<sup>494</sup> “The economic and social development of Southern Italy”. Banca mondiale, *Italy – Equipment for Development Project: Loans 0050 – Loan Agreement, 1951, Projects and Operations, WBGA.*

<sup>495</sup> Rosenstein-Rodan, «Preliminary Report on the Development Program of Southern Italy»; Si trattava di uno dei pochi «impact loans» finanziati dalla Banca. Si veda Mason e Asher, *The World Bank Since Bretton Woods.*

<sup>496</sup> “The Bank’s interest would lie in the development plan as a whole; a figure of 10 million was mentioned as possible participation by the Bank corresponding to the dollar impact of expenditure of the first annual appropriation for the Plan; it implied that the Bank would have a continuing interest over the life of the Plan; stated that the extent of the full Bank participation over a period of years would depend upon the general evolution of the Italian economy and on satisfactory progress of the development plan”. Banca mondiale, *Italy - Southern Italy Development Project. Memorandum & Recommendation of the President, 1951, p. 1, Projects and Operations, WBGA.*

<sup>497</sup> D’Antone, «L’“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-60)».

un'occasione per l'espansione delle loro attività, opinione condivisa anche tra gli ambienti bancari: tutti i principali istituti di credito e le principali imprese italiane si associano infatti alla Svimez al momento della sua fondazione.

Se la dinamica è ben nota, è interessante ribadire questa convergenza di interessi in quanto essa ebbe un ruolo fondamentale nell'intervento di Lilienthal in Italia. Come abbiamo descritto precedentemente, la collaborazione con la Banca Mondiale era iniziata nel 1951 e a questa prima esperienza segue il già citato programma di sviluppo nel Valle del Cauca colombiano, tra il 1952 e il 1955<sup>498</sup>. Proprio durante la collaborazione in Colombia, vengono avviate le trattative che portano al coinvolgimento di Lilienthal nell'intervento della Banca Mondiale in Colombia, una collaborazione richiesta dagli imprenditori del Nord, attraverso una rete transnazionale di contatti che va da Enrico Cuccia, manager di Mediobanca, che partecipava delle azioni della Lazard and Freres cui Lilienthal era associato, a Mario Einaudi, Professore all'Università di Cornell, che intratteneva da tempo un'amicizia con Lilienthal.

Il primo riferimento di Lilienthal a un suo possibile impiego in Italia con la Development and Resource Corporation risale al 14 luglio del 1955, in una lettera ad André Meyer, socio della Lazard and Freres, in cui racconta in dettaglio come sono avvenuti i primi scambi con la Banca Mondiale e con gli imprenditori italiani:

Durante il viaggio [in Colombia] io e Mr. Garner abbiamo parlato a lungo delle attività della Banca [Mondiale] in Italia, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo del Sud, per il quale la Banca ha recentemente concesso un prestito sostanzioso [...] Mr. Garner sta parlando con Black riguardo alla possibilità di consultarmi circa la situazione [...]. Nel frattempo, un caro amico, il Professor Einaudi (di una conosciuta famiglia italiana), che in passato mi aveva chiesto di lavorare per lo sviluppo del Sud d'Italia, mi ha suggerito di fare un viaggio in Italia sotto richiesta di Mediobanca, che, dice, è interessata ad organizzare il viaggio. Pierre [...] mi ha riferito che il direttore di Mediobanca, Mr. Cuccia, è appena stato a New York e che ha dato indicazione di organizzare il viaggio<sup>499</sup>.

---

<sup>498</sup> In questi anni si svolgono le prime trattative e il riconoscimento dell'opportunità di attivare una TVA nei Dipartimenti prossimi al fiume Cauca. L'effettiva creazione della Corporacion Autonoma Regional del Valle è del 1955.

<sup>499</sup> "On our trip down, Mr Garner and I talked at great length about the World Bank's activities in Italy, particularly the South of Italy development, for which the Bank has recently extended a large loan [...]. Mr. Garner is talking to Mr Black about my being briefed by the Bank about this situation [...]. In the meantime, a friend of mine, Professor Einaudi (of a well known Italian family) who has urged me in the past to render services to the South of Italy development, has recommended a visit to Italy, under the auspices of Medio Banca, which, he states is interested in arranging such a visit. Pierre advised me that

Come questa lunga citazione suggerisce, la collaborazione tra David Lilienthal e la Banca Mondiale in Italia nacque grazie all'interesse di imprenditori come Enrico Cuccia, che attivano una serie di contatti transnazionali, tra cui spicca ancora una volta la figura di Mario Einaudi. Se non è stato possibile ricostruire l'origine dell'amicizia tra Lilienthal e Einaudi, risulta evidente che i due erano in contatto da tempo e Lilienthal si affida al docente di Cornell per essere consigliato sulle persone da contattare ed incontrare durante il suo viaggio in Italia, come appare dalle successive corrispondenza tra Lilienthal e Einaudi.

Il viaggio che Lilienthal nel settembre del 1955 fu come un primo esame delle regioni interessate dai piani di sviluppo della Cassa. Allo stesso tempo, la prima parte del viaggio si svolge nel Nord d'Italia, dove Lilienthal incontrò i principali imprenditori dell'area. Dopo aver seguito il decimo Meeting Annuale della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, che si era tenuto ad Istanbul tra il 12 e il 16 settembre, Lilienthal arrivò in Italia il 17 settembre 1955. Le prime tappe sono Venezia e Milano, dove incontrò conosce Enrico Cuccia e Carlo Weiss, in quel momento al Credito Commerciale Italiano. Inoltre, nelle tappe successive (Portomarghera, Ferrara e Novara) gli vennero presentati i principali industriali interessati a prendere parte ai programmi nel Mezzogiorno: Adriano Olivetti, Piero Giustiniani e Leopoldo Pirelli<sup>500</sup>. In seguito il viaggio si spostò al Sud. Nel suo diario, pubblicato dallo stesso autore nel 1969<sup>501</sup>, Lilienthal descrisse le sue prime impressioni sul programma di sviluppo nel Mezzogiorno:

C'è una forte concentrazione dell'amministrazione del programma nelle mani della Cassa [...] ho l'impressione che la Cassa stia operando troppo come ricevitore di richieste e progetti, che poi decide o meno di finanziare [...] come le fondazioni americane, che dipendono da progetti che vengono presentati loro, senza che si possa comprendere il tema specifico in cui operano. Lo stesso, temo, succede nella Cassa<sup>502</sup>.

---

the managing director of Mediobanca, Mr. Cuccia, was recently in New York and that there was an indication that such a visit under that auspices could be arranged". Lettera di David Lilienthal a André Meyer, 14 Luglio 1955, DLP, *Chronological files*, box 555.

<sup>500</sup> Lettera di David Lilienthal a André Meyer, 23 settembre 1955, box 555, *Chronological Files* 1955-1956, DLP

<sup>501</sup> Lilienthal, *The Journals of David E. Lilienthal, Volume 4, The Road to Change 1955-1959*, 31-33.

<sup>502</sup> «There is a high degree of centralization in the administration of the Cassa [...] I got the feeling that the Cassa was operating too much as the receiver of petitioners and projects, which they would or would not finance. [Like] some American foundations operate: they depend mostly upon projects presented [...] so that a discernable theme of the Foundation as a whole is something hard to find. So, I fear, with the Cassa». Ibid., 35-36.

Questo passo sembra confermare un'analisi diffusa nella letteratura, rispetto al rapporto tra i finanziamenti della Cassa e le pressioni locali. A dispetto dell'autonomia amministrativa che le sembrava garantita alla sua creazione, la Cassa fu spesso uno strumento di negoziazione politica a favore di interessi locali, rappresentanti gruppi di potere economico o politico<sup>503</sup>. La riflessione fu confermata nel corso di un colloquio con il Presidente della Banca mondiale, Eugene Black, il 5 novembre 1955, in cui Lilienthal manifestò il timore che il lavoro della Cassa finisse per essere una “somma di pressioni locali, piuttosto che l'applicazione di un concetto [di sviluppo] generale”.<sup>504</sup> A questo modello operativo, Lilienthal contrapponeva l'idea di un programma di sviluppo agro-industriale, basato sulle industrie private, che avrebbero permesso di arginare l'ipertrofica presenza del pubblico nelle attività produttive e bancarie.

Questa idea non si concretizzò, in quanto la Banca mondiale preferì procedere con finanziamenti alla Cassa, alla cui creazione aveva contribuito. Ma a partire da questi primi incontri l'esperienza italiana di Lilienthal si concentrò su due piani: da un lato l'attività di consulenza con la Cassa per il Mezzogiorno, che si concentrò soprattutto sulla valutazione di alcuni progetti in Sardegna per i successivi prestiti della Banca nella regione. Dall'altro sull'attivazione di contatti con imprenditori, soprattutto settentrionali, con cui prospettò collaborazioni al di fuori del contesto italiano. In effetti, Enrico Cuccia si mostra interessato a una *venture* tra Mediobanca e la Lazard Freres, partner commerciale della compagnia di *consulting* di Lilienthal. Inoltre, lo stesso Lilienthal pensa ad industrie italiane come la Montecatini e la Techint, per una collaborazione in alcuni progetti che stava preparando in Asia ed in particolare in Iran, che si concretizzano nel corso del 1956. Infine, la conoscenza delle realtà economiche dei Paesi in cui stava operando, gli permette di segnalare la possibilità di collegare tra loro i diversi progetti, come ad esempio l'industria italiana e lo sviluppo della regione colombiana della Valle del Cauca. Riportando al suo socio André Meyer una conversazione con Vittorio Valletta, afferma infatti di voler proporre a Cuccia l'idea di “legare le industrie esportatrici italiane come la FIAT con lo sviluppo della Valle del Cauca o di altre situazioni dei Paesi del Terzo Mondo”.<sup>505</sup>

---

<sup>503</sup> Per l'articolazione tra poteri locale e governo nazionale, nei progetti finanziati nel Mezzogiorno, si veda: Gribaudi, *Mediatori*; Per un'analisi più recente del fenomeno, con particolare riferimento alla regione dell'Agro Pontino, si veda: Stefano Mangullo, *Dal fascio allo scudo crociato. Cassa per il Mezzogiorno, politica e lotte sociali nell'Agro Pontino (1944-1961)* (Milano: Franco Angeli, 2015).

<sup>504</sup> Lilienthal, *The Journals of David E. Lilienthal, Volume 4, The Road to Change 1955-1959*, 41.

<sup>505</sup> “tying export industries like FIAT with the development of the Cauca Valley or other third-world situations”. Memoranda di Lilienthal a André Meyer, 12 ottobre 1955, box 555 *Chronological Files*, DLP

Il contratto firmato dalla Cassa e dalla compagnia di Lilienthal afferma che la Development and Resource Corporation avrebbe fornito assistenza tecnica alla Cassa nel gestire i prestiti e le negoziazioni con la Banca Mondiale per un periodo di due anni<sup>506</sup>. In realtà, esso viene rescisso da Gabriele Pescatore nel luglio del 1957, per l'impossibilità da parte della Cassa a saldare i servizi stabiliti<sup>507</sup>. Sembrerebbe infatti che il servizio di *consulting* di Lilienthal e del suo socio Gordon Clapp dovesse essere rimborsato alla Cassa per il Mezzogiorno dalla Banca Mondiale, ma il Presidente Eugene Black, presenta ai Governatori della Banca un progetto (consegnatoli in precedenza dal Direttore della Cassa Pasquale Saraceno) del tutto diverso da quello su cui si erano accordati con Lilienthal e a cui faceva riferimento il contratto. Eugene Black pensava infatti di dover rimborsare un lavoro di sei mesi, per un totale di 35.000 dollari, mentre il contratto che era stato firmato da Lilienthal e da Pescatore parlava di un contratto di due anni, in cui la Development and Resource Corporation avrebbe percepito 250.000 dollari all'anno<sup>508</sup>.

Nonostante la rinuncia della Cassa, Lilienthal continua ad intraprendere contatti con gli imprenditori di compagnie quali la Montecatini, con cui inizia un nuovo tipo di collaborazione. Alcuni ingegneri della Montecatini sono infatti assunti dalla Development and Resource Corporation per alcuni rilevamenti in Iran, in particolare rispetto alla possibilità e alle modalità di utilizzo di gas naturale nella regione del Kuzestan. Attraverso la mediazione di Enrico Cuccia, Lilienthal sviluppa quindi un interesse verso gli imprenditori italiani che lo porta ad integrarli alla rete di esperti internazionali con cui stava lavorando in Iran. Questo interesse emerge con forza in una lettera ad André Meyer nel Giugno del 1958:

“L'Italia ha un considerevole potenziale tecnico e manifatturiero, conosciuto in tutto il mondo [...] Abbiamo chiesto al Dr. Cuccia di suggerirci come questo talento possa essere mobilitato per discutere una possibile collaborazione con la Development and Resource”<sup>509</sup>

---

<sup>506</sup> Il contratto recita infatti: “The Corporation agrees to serve the Cassa in the capacity of esperto and consultant [...] with special reference to the development of Cassa projects which may be presented by the Cassa to the International Bank for Reconstruction and Development as basis for possible financing.” Development and Resource Corporation, “Agreement of August 1, 1956 between CASSA and the CORPORATION”, 1 Agosto, 1956, box 555 *Chronological Files*, DLP

<sup>507</sup> La corrispondenza tra Lilienthal e i suoi soci della Development and Resource Corporation suggerisce che il motivo alla base dello scioglimento del contratto sia piuttosto una divergenza tra la Cassa ed alcuni esponenti del governo nella linea da seguire.

<sup>508</sup> “Agreement of August 1, 1956 between CASSA and the CORPORATION”, 1 Agosto, 1956, box 555 *Chronological Files*, DLP.

<sup>509</sup> “Italy has very considerable of a technical and manufacturer character, known the world over [...]. We invited Dr. Cuccia to consider bringing to us suggestions or proposals as to how he believes the qualified



Questa esperienza dimostra che gli imprenditori italiani sono stati capaci di mobilitare le risorse rese disponibili dalla presenza di Lilienthal in Italia relativa alla sua attività con la Cassa, sviluppando un nuovo *expertise*. Sono stati capaci, infatti, di assumere un doppio ruolo, da una parte ricettori dell'intervento internazionale attraverso una rete di contatti transnazionali, dall'altra fornitori essi stessi di advising economico internazionale grazie all'intervento di Lilienthal che ha catalizzato i contatti italiani integrandoli ad una rete di esperti internazionali.

---

talent [...] might be mobilized to discuss possible arrangements with Development and Resource". David Lilienthal a André Meyer, 27 Giugno 1956, box 555 *Chronological Files*, DLP

### 9.3: Esperti economici e modelli di sviluppo esperti tra Europa, America Latina e Stati Uniti

L'esperienza di Lilienthal in Italia e il riferimento al modello TVA per l'intervento della Banca Mondiale nel Paese permettono di analizzare molteplici problematiche. Innanzitutto, ci mostra l'interesse della Banca Mondiale per l'esperienza della Tennessee Valley Authority come modello di sviluppo delle aree depresse. Il Mezzogiorno e la Colombia rappresentarono una delle prime aree in cui la Banca Mondiale prospetta un intervento e il riferimento al modello TVA conferma quanto affermato dall'analisi di Ekbladh sull'importanza, nel secondo dopoguerra, di politiche che si rifacevano direttamente al New Deal<sup>510</sup>. Le politiche allo sviluppo elaborate negli anni Trenta continuarono ad essere un modello di riferimento sia per le agenzie statunitensi che per quelle internazionali. In Italia, come in altri Paesi, la Banca Mondiale non esitò a collaborare con uomini come che si erano affermati durante la Presidenza Roosevelt, come Lauchlin Currie (cui viene affidata la direzione della prima General Survey Mission della Banca in Colombia, nel 1949) o appunto David Lilienthal.

L'influenza del New Deal nelle politiche economiche internazionali del secondo dopoguerra è stata recentemente dibattuta dalla storiografia. Michele Alacevich, nel già citato *The Political Economy of the World Bank* sostiene che nel secondo dopoguerra "l'era del New Deal arrivò alla fine"<sup>511</sup>. Così come i *New Dealers* uscirono dal mondo politico ed economico statunitense, la Banca Mondiale abbracciò la politica della produttività emarginando figure come Lauchlin Currie, rappresentante di un approccio al problema dello sviluppo spiccatamente *newdealer*.

Nella sua analisi del dibattito sulla crescita economica, la povertà e lo sviluppo nelle politiche della Banca Mondiale, Alacevich, attraverso soprattutto lo studio dell'azione della Banca in Colombia, evidenzia come le prime missioni della Banca avessero inizialmente adottato un approccio al problema dello sviluppo in cui la produttività, pur essendo un elemento centrale, era affiancata allo sforzo per migliorare gli standard di vita della popolazione. L'establishment della Banca, invece, dopo questi primi esperimenti (sostanzialmente conclusi secondo Alacevich dopo la General Survey

---

<sup>510</sup> Ekbladh, *The Great American Mission*.

<sup>511</sup> Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, 133. Si veda anche Michele Alacevich, «The World Bank and the Politics of Productivity: The Debate on Economic Growth, Poverty, and Living Standards in the 1950s», *J. Global Hist. Journal of Global History* 6, n. 1 (2011): 53–74.

Mission in Colombia, nel 1950), avrebbe optato per politiche che miravano esclusivamente alla produttività, considerata “veicolo sufficiente per la prosperità”<sup>512</sup>.

L’esperienza di David Lilienthal tra Colombia e Italia dimostra come modelli di sviluppo apparentemente antitetici, come quello della TVA da un lato e il modello produttivista e industrialista dall’altro<sup>513</sup>, abbiano avuto in realtà molti punti di contatto in fase di negoziazione e applicazione degli interventi. Nelle decisioni sul modello risultarono determinanti le strategie contingenti al contesto di messa in atto di un determinato intervento. dovuta a scelte strategiche degli attori in gioco, più che ad un’adesione di tipo ideologico all’uno o all’altro modello. L’enfasi della Banca verso la produttività come elemento fondamentale per valutare la solidità dei progetti è stata più volte richiamata nel corso della ricerca. Tuttavia, a quest’enfasi non corrispose un rifiuto “ideologico” del New Deal come approccio allo sviluppo delle aree depresse. Infatti nel 1949 i vertici della Banca Mondiale affidarono la missione in Colombia a Lauchlin Currie, nel 1950 promossero l’azione della Banca in India attraverso David Lilienthal, e, dal 1955, collaborarono con lo stesso Lilienthal prima in Colombia, poi in Italia e in Iran.

La Banca non esitò quindi a finanziare programmi che si ispiravano direttamente ad approcci elaborati durante il New Deal, come appunto la TVA. Bisogna dunque distinguere tra i criteri usati dalla Banca nel finanziamento dei singoli progetti e l’insieme di pratiche ed istituzioni che compongono la sua azione nei Paesi interessati: l’elaborazione dei programmi di intervento e le persone cui riferirsi in ciascuno di essi. La TVA come approccio allo sviluppo delle aree depresse e retorica della modernizzazione (proveniente, come suggerito da Ekbladh, dall’esperienza del New Deal) non sono stati marginali nei primi interventi della Banca Mondiale e si sono perpetuati nel corso degli anni Cinquanta, così come la collaborazione con David Lilienthal, che si è dimostrata spesso funzionale alle transazioni con i funzionari locali.

In secondo luogo, l’analisi del caso italiano, a conclusione dello studio delle missioni della Banca mondiale in Colombia permette di cogliere l’importanza di un’analisi degli interventi delle agenzie internazionali che non si limiti a verificare l’applicazione locale di un modello di sviluppo, o le influenze internazionali nell’applicazione di determinate misure economiche o politiche. Questo elemento ci appare particolarmente significativo, per come permette di inquadrare la nostra ricerca

---

<sup>512</sup> “the sufficient vehicle to prosperity”. Id. Ibid. p. 73

<sup>513</sup> Maier, «The Politics of Productivity»; Alacevich, «The World Bank and the Politics of Productivity».

nei dibattiti che collocano le politiche di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia nella storiografia legata ai programmi di sviluppo internazionale<sup>514</sup>. A partire dagli studi di Leandra d'Antone negli anni Novanta, negli ultimi anni hanno cominciato a diffondersi studi che insistono sul ruolo della Banca Mondiale nella genesi dell'ente. Oltre all'opera di Luigi Paganetto e Pasquale Scandizzo<sup>515</sup> e ai saggi di Barbara Curli<sup>516</sup>, recentemente sono stati pubblicati contributi sugli primi interventi della Banca Mondiale precedenti alla sua creazione<sup>517</sup>.

La nostra analisi si inserisce in questa prospettiva, cercando di adottare una prospettiva transnazionale allo studio del fenomeno, attraverso uno studio delle interazioni tra le diverse regioni in termini di circolazione di idee e pratiche tra contesti e momenti di applicazione diversi. Ricostruendo le strategie messe in atto nell'interazione tra David Lilienthal e gli imprenditori del nord, ha permesso di completare il quadro dell'esperienza di Lilienthal nel Paese, che non si è limitata al suo lavoro di consulente per la Cassa per il Mezzogiorno, ma ha visto come effetto più duraturo l'inserimento degli imprenditori contattati in una rete internazionale di advising<sup>518</sup>. Una pista per un'ulteriore indagine a questo proposito porterebbe a verificare se i contatti con i dirigenti della Cassa per il Mezzogiorno, come Pasquale Saraceno, Gabriele Pescatore ed altri esponenti della Svimez abbiano portato a simili collaborazioni, che per il momento non risultano dalle fonti consultate. La ricostruzione dei contatti attivati ha permesso in questo caso di evidenziare il margine d'azione degli attori italiani, che hanno utilizzato prima Einaudi, poi lo stesso Lilienthal come risorsa nelle relazioni con la Banca Mondiale, sviluppando, come ricordato, un *expertise* ed una legittimità internazionale.

---

<sup>514</sup> Per una rassegna dei primi contributi rappresentativi di questo filone si veda: Alessandro Pavarin, *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario della nascita della Repubblica agli anni Sessanta* (Roma: Editrice Apes, 2011).

<sup>515</sup> Luigi Paganetto e Pasquale L. Scandizzo, *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo* (Bologna: Società editrice il Mulino, Spa, 2010).

<sup>516</sup> Curli, «L'Italia e la Banca mondiale (1947-1949)».

<sup>517</sup> Guelfi, «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951»; Amedeo Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano* (Rubbettino, 2013); Riley, «Italy and the World Bank»; Michele Alacevich, «Postwar development in the Italian Mezzogiorno. Analyses and policies», *Journal of History of Economic thought* 33, n. 2 (2013): 145–71.

<sup>518</sup> Si veda per esempio la lettera di David Lilienthal a Enrico Mattei, il 28 marzo 1957. Fonte: Chronological Files Box 556a, DLP. Lettera in annesso 11.

## Conclusioni

---

Il nostro studio ha mostrato l'interesse di un'analisi relazionale delle organizzazioni applicata alla storia dei programmi di sviluppo internazionale, con un'attenzione particolare alla Banca mondiale. L'analisi delle missioni in Colombia non ha permesso solo di identificare l'emergenza delle modalità di azione della Banca, che, in seguito all'esperienza colombiana, si sono affermate anche in altre regioni, ma ci ha anche condotte a una lettura in chiave compiutamente transnazionale del fenomeno dell'advising economico internazionale, che, come abbiamo visto si sviluppò negli anni Cinquanta attraverso il dispiegamento dei programmi di sviluppo tra Europa, Stati Uniti e America Latina. In questo senso, il caso italiano trattato in chiusura del nostro lavoro trova una sua importanza non tanto in chiave comparata, rispetto ai programmi di sviluppo avviati in America Latina, ma come fase dell'affermazione transnazionale di questi programmi. Allo stesso tempo, le prime missioni della Banca portarono all'affermazione di istituzioni economiche legate alla gestione e implementazione di programmi di sviluppo finanziati dal credito internazionale. La relazione che il governo colombiano stabilì con le organizzazioni finanziarie internazionali definì in modo peculiare le modalità di pianificazione economica nazionale, il rapporto tra governo centrale e entità locali per quanto riguarda la gestione del credito internazionale e, soprattutto, l'insieme di riforme e interventi miranti allo sviluppo delle aree depresse, prima fra tutte la riforma agraria, che venne approvata nel 1961.

Il principale apporto della nostra analisi consiste nell'aver messo al centro la lo studio delle organizzazioni e dei loro cambiamenti istituzionali. L'azione della Banca mondiale è stata infatti analizzata come sistema relazionale, in cui le reti sociali sono usate per spiegare il funzionamento dell'organizzazione e la sua evoluzione nel corso del tempo. Attraverso questo approccio, intendiamo proporre una lettura delle politiche delle organizzazioni internazionali che riconosca la peculiarità dei contesti di azioni in cui esse si trovano ad operare. In questo modo, l'identificazione di "fasi" di applicazione di un determinato modello di sviluppo o di determinate pratiche risulta molto più complessa, in quanto guidata dai meccanismi che hanno portato a determinate decisioni, piuttosto che dalla ricostruzione delle politiche enunciate dalla stessa organizzazione nei documenti prodotti.

La storiografia interessata allo studio delle organizzazioni internazionali tende a basare le proprie interpretazioni sul resoconto delle posizioni espresse dagli attori analizzati senza una disamina delle motivazioni e delle strategie alla base di tali posizioni. Come già evocato, la storiografia ha ampiamente dimostrato che le politiche della Banca evolvono in maniera non lineare e che le posizioni adottate sono il risultato di confronti e dibattiti tra i molteplici attori che operano al suo interno. Tuttavia, questo tipo di interpretazioni associa le posizioni espresse a visioni dello sviluppo economico elaborate dagli economisti internazionali e poi applicate nei diversi contesti. Si enuncia quindi una presunta volontà dell'organizzazione a procedere scegliendo determinate opzioni, sulla base di un modello di sviluppo o di politiche decise a priori e che si rifanno, per la maggior parte ai dibattiti teorici tra i principali economisti operanti in seno alla Banca e al contesto internazionale in cui la Banca opera. Per questa ragione, allo studio delle missioni si associa frequentemente una ricostruzione delle biografie intellettuali degli economisti e a un'analisi delle loro opere, che spesso porta a collegare le posizioni adottate alla loro formazione teorica e accademica.

Questo studio delle politiche delle organizzazioni internazionali resta nel solco di un'analisi di tipo discorsivo delle loro politiche, cui si associa, in alcuni casi, la ricostruzione di alcune missioni considerate il laboratorio di applicazione di queste politiche. In cui l'analisi delle relazioni fortemente gerarchiche tra i Paesi studiati e il panorama internazionale segnato dalla Guerra Fredda, non è sufficiente a comprendere il funzionamento delle organizzazioni internazionali e l'impatto dei loro programmi nei Paesi interessati. In altre parole, i riferimenti alle proposte di personaggi come Walt Rostow, Albert Hirschman o Paul Rosenstein-Rodan, che si collocano fra le prime, compiute, elaborazioni del problema del sottosviluppo di alcune aree e dei rimedi da mettere in pratica per superarli non ci aiutano a comprendere come, nella contingenza di alcune situazioni specifiche, determinate politiche siano state effettivamente adottate. La seconda parte della ricerca ha quindi proposto un approccio diverso allo studio dei programmi di sviluppo in cui le decisioni adottate sono il risultato dell'interazione tra gli attori che hanno preso parte alle missioni e alla struttura organizzativa della Banca mondiale e delle missioni stesse. Tali interazioni sono state indagate dalla prospettiva delle strategie e dunque dagli interessi e obiettivi che guidavano la loro azione, suggerendo l'esistenza di uno spazio di azione in cui gli attori si confrontavano a diverse opzioni, senza che vi fosse una modalità di azione prestabilita. Si è trattato quindi di un duplice processo di emergenza e di cambiamento istituzionale che coinvolse la struttura

organizzativa e operativa della Banca da un lato e la politica economica colombiana dall'altro.

Questo stesso approccio ci ha guidato nella ricostruzione degli effetti delle missioni e dei piani finanziati dalla Banca mondiale. Abbiamo infatti ricostruito la path dependence istituzionale delle missioni della Banca mondiale in Colombia osservandone gli effetti sia dal punto di vista delle istituzioni attivate in Colombia per la pianificazione economica e per la gestione del credito internazionale, sia per quanto riguarda le modalità di intervento della Banca nei Paesi che richiedevano la sua azione. L'ultima parte della tesi ha sviluppato ulteriormente questo aspetto, concentrandosi sugli effetti globali di queste missioni. Abbiamo infatti ricostruito il rapporto tra l'intervento della Banca mondiale in Colombia negli anni Cinquanta e l'avvio del programma "Alleanza per il Progresso", nel 1960. Inoltre abbiamo notato come le missioni della Banca mondiale abbiano fornito alle élites locali colombiane un capitale sociale e relazionale che è stato in seguito utilizzato per ottenere l'intervento di David Lilienthal a sostegno della creazione di un ente autonomo regionale: la Corporazione della Valle del Cauca. Questo episodio è parte di un più vasto processo di affermazione di questo modello regionale nelle regioni in via di Sviluppo, come dimostrato dal caso italiano, analizzato in conclusione al nostro studio.

Situandosi nei primi anni della Guerra fredda e in un sistema interamericano caratterizzato dalle prime configurazioni politiche e diplomatiche panamericane, l'intervento della Banca Mondiale in Colombia offre elementi rivelatori per comprendere come le politiche di aiuto economico internazionale si affermarono attraverso la graduale definizione delle pratiche delle organizzazioni internazionali e della ricezione degli interventi da parte delle regioni interessate. Il nostro lavoro studia questo processo attraverso un'analisi delle reti sociali degli attori coinvolti nell'intervento della Banca Mondiale in Colombia: gli esperti internazionali e il personale colombiano impegnato nelle trattative con la Banca. L'analisi di queste interazioni ha permesso dimostrare che i programmi di sviluppo della Banca Mondiale poggiavano su un tessuto relazionale che orientava tanto le modalità di richiesta dei prestiti internazionali, quanto la loro gestione e implementazione.

A partire da questa prospettiva, si aprono diverse piste di analisi, che insistono sulla dimensione transnazionale dei programmi di sviluppo. La nostra ricerca propone di identificare le fasi di affermazione di questi programmi attraverso un'analisi dei cambiamenti istituzionali delle organizzazioni studiate. Il periodo che abbiamo preso in

esame si rivela particolarmente interessante in questo senso, in primo luogo perché, come abbiamo visto, negli anni Quaranta e Cinquanta la Banca mondiale è un'organizzazione emergente, con una struttura organizzativa e delle politiche di intervento ancora fluide; in secondo luogo perché la sua azione si dispiega in concomitanza con l'affermazione di altri organismi e programmi internazionali. In questo senso, ci siamo occupati di ricostruire l'azione di queste agenzie, nell'ambito di un contesto politico ed economico mutevole. Abbiamo descritto in particolare l'interazione tra la Banca mondiale e le altre organizzazioni e programmi internazionali, come il Piano Marshall, attivato in Europa dall'Amministrazione per la Cooperazione europea (European Cooperation Administration – ECA) e l'Alleanza per il Progresso in America Latina, gestito dall'Agenzia statunitense per lo Sviluppo Internazionale (US AID).

Se i casi proposti nella terza parte del nostro lavoro si giustificano per il ruolo peculiare che hanno assunto nell'evoluzione delle politiche della Banca (l'affermazione dei prestiti allo sviluppo in America Latina, l'adozione di determinati modelli di sviluppo a livello internazionale, elaborazione di determinate pratiche e interventi legate alla questione agraria e alle riforme attuate nei Paesi osservati), un'analisi esaustiva delle interazioni tra esperti della Banca mondiale e esperti di altre agenzie potrebbe senza dubbio aggiungere degli elementi per comprendere come la circolazione di attori, di idee e di pratiche hanno contribuito a configurare i rapporti tra le varie agenzie che si occupavano dello sviluppo economico delle aree depresse.

Questo aspetto risulta ancora più interessante se analizzato da una prospettiva diacronica, vale a dire attraverso uno studio dei circuiti di circolazione degli esperti internazionali tra le agenzie americane ed internazionali che si sono affermate nel periodo del New Deal (come la Export Import Bank) o durante la Seconda Guerra mondiale (come l'amministrazione economica estera – Foreign Economic Administration) e quelle create in seguito agli accordi di Bretton Woods. Come dimostrato dalle parabole di Lauchlin Currie e David Lilienthal, è possibile riscontrare una forte continuità tra i personaggi impiegati in queste agenzie negli anni Trenta e Quaranta e lo staff delle organizzazioni internazionali degli anni Cinquanta. Questo non significa ovviamente che le politiche adottate siano le stesse né che gli stessi personaggi si ispirino, nei diversi contesti agli stessi modelli di sviluppo. Tuttavia, è sicuramente possibile mettere in discussione l'idea diffusa nella storiografia dei programmi di sviluppo internazionali successivi alla Seconda Guerra mondiale, secondo la quale le politiche attivate tanto nella all'interno che all'esterno degli Stati Uniti durante il New Deal siano state progressivamente, ma



completamente abbandonate. Soprattutto per quanto riguarda la questione agraria e il finanziamento dell'Alleanza per il Progresso e della Banca mondiale delle riforme agrarie in Colombia e in Italia sembrano suggerire un'altra storia, nella quale politiche e istanze proprie del New Deal si affermano en paralelo ad altre istanze.

Un altro aspetto la cui analisi potrebbe rivelarsi estremamente interessante riguarda la ricezione di questi programmi e il loro adattamento e impatto nei Paesi interessati. Nella seconda e terza parte del nostro lavoro ci siamo concentrati sulla creazione di istituzioni specificamente legate alla ricezione di credito internazionale. In questo senso, si aprono due piste di studio: da un lato l'analisi degli effetti di questo aiuto nelle relazioni internazionali dei paesi interessati. Si tratterebbe in questo caso, di cercare di stabilire se la ricezione dei programmi della Banca Mondiale o di altre agenzie influisca e in quale misura, sulla credibilità di questi paesi nel mercato finanziario e nelle relazioni politiche e diplomatiche internazionali e di valutare l'apporto del tessuto relazionale tessuto relazionale tra esperti internazionali e personale locali.

L'altra pista riguarda l'opportunità di effettuare un'analisi più esaustiva del contesto socio-politico dei paesi interessati, tracciando i molteplici contesti (e quindi delle risorse e vincoli), in cui si dispiegano le decisioni degli attori. Come osservato nel corso della ricerca, la presenza di una pluralità di interessi ed obiettivi perseguiti dagli attori colombiani ed internazionali, attraversano i gruppi socio-professionali di cui fanno parte e la loro appartenenza politica. Tuttavia, uno studio più completo di alleanze e fazioni all'interno di ogni partito politico e un'analisi più approfondita dei legami familiari degli attori potrebbero completare la gamma di interessi e in gioco e dunque fornire maggiori elementi per comprendere i meccanismi che portarono a prendere determinate decisioni o a formulare determinate strategie.

## Fonti di archivio:

### World Bank Group Archives, Washington, D.C.

- 1) Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968)  
Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286
  - Colombia - Aid
  - Colombia - Correspondence
  - Colombia - Consultative Group
  - Colombia - Economic Missions; Correspondence
  - Colombia - General Negotiations
  - Colombia - General Survey Mission (Currie)
  - Colombia - Loan Administration Report
  - Colombia - Resident Representative
  - Colombia - Special Representative
  - Colombia - Technical Assistance Planning Office
  - Colombia - Agricultural Survey Mission (Sir Herbert Stewart)
  - Colombia - Barranquilla Water Supply Project
  - Colombia - Sinu Valley / Magdalena Valley (CVM)
  - Colombia - Technical Assistance, Cauca Valley
  - Paz del Rio Steel Project; Acerias Paz del Rio Steel Project
  
- 2) Secretary Department: Reports
  - Annual Reports (1946-1992), Serie 4493
  - Report to the Executive Directors on Bank and IDA Operations (1950-1986), Serie 4069
  - Country Files (1946-1990), Serie 4077
  
- 3) Bank Oral History interviews, Series 4100
  
- 4) Projects and operations: Banca dati contenenti le informazioni sui progetti e prestiti attivati dalla Banca mondiale dal 1947 (condizioni del prestito, valutazioni degli esperti della Banca). Banca dati digitalizzata:  
<http://projects.worldbank.org/>.
  
- 5) Documents and Reports: Banca dati contenente le pubblicazioni della Banca mondiale: Board Documents; Country Focus; Project Documents; Publications & Research). Banca dati digitalizzata:  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/about>

**David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.**

- 1) Correspondance and related material (1912-1949), Currie Lauchlin, 1940, Box 93
- 2) Correspondance and related material (1905-1981), Cauca Valley, 1955: Box 396
- 3) Correspondance and related material (1905-1981), Colombia CVC (Corporacion Autonoma Regional del Cauca), 1955-1958: Box 396, 405 e 408
- 4) Correspondance and related material (1905-1981), Re: Italy, 1955-1958: Box 398 e 403
- 5) Correspondance and related material (1905-1981), Re Italy; 1958: Box 409
- 6) Chronological Files 1955-1956, Box 555

**Albert O. Hirschman Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.**

- 1) Research projects (1924-1983), Survey and Reports, Box 37
- 2) Colombia (1934-1963), Interviews, Box 40
- 3) International Bank for Reconstruction and Development, Advisor to the National Planning Board of Colombia (1951-1956), Correspondence and Memoranda, Box 39

**Lauchlin Bernard Currie Papers, 1931-1994 and undated (bulk 1950-1990), David M. Rubenstein Rare Book & Manuscript Library, Duke University, Durham, N.C.**

- 1) 1948-1953, Box 32
- 2) 1948-1953 (total 11 folders), Box 33
- 3) Operación Colombia, Box 33
- 4) Operación Colombia (total 13 folders), Box 34
- 5) 1957-1962, Box 34

### **National Archives and Records Administration, Maryland, DC.**

- 1) RG 59. Bureau of Inter-American Affairs Office of Inter-American Regional Economic Affairs. Records Relating to the Mutual Security Program, 1952-1960, box 2, Entry A1 1169
- 2) RG 59. Bureau of Inter-American Affairs Office of Inter-American Regional Economic Affairs. Records Relating to Colombia, box 1, Entry A1 3174
- 3) RG 59 General Records of the Department of State. Office of the Inspector General Foreign Assistance, Evaluation Reports and Back up Materials 1956-1963, Box 3 Entry A1 5088
- 4) RG 469 Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1948-1961. Mission to Colombia. Office of the Chief of Mission Subjects Files, 1952-1959. Cauca Valley Development, Box 14
- 5) RG 263, Records of the Central Intelligence Agency 1894-2002, Studies in Intelligence, 1955-1992.

### **Export Import Bank of the United States Digital Archives (Archivio digitalizzato)**

- 1) Annual Reports Collection (1934-2006):  
<http://www.digitalarchives.exim.gov/cdm/search/collection/ExImD01>

### **US Agency for International Development (USAID) DEVELOPMENT EXPERIENCE CLEARINGHOUSE (DEC) (Archivio digitalizzato)**

- 1) Project Descriptions 1950-1990): Catalogo dei progetti attivati dalla USAID and le agenzie precedenti.  
<https://dec.usaid.gov/dec/content/AdvancedSearch.aspx?ctID=YjViNTk2YmQtZjJlZi00NWFILWJhODEtNmI3ODNjZjhmMDU3>
- 2) Documents: Banca dati digitalizzati dei documenti prodotti dalla USAID.  
<https://dec.usaid.gov/dec/content/AdvancedSearch.aspx?ctID=ODVhZjk4NWQtM2YyMi00YjRmLTkxNjktZTcxMjM2NDBmY2Uy>

### **Foreign Relations of the United States (FRUS) (Archivio digitalizzato)**

- 1) Truman Administration (1945-1952),  
<https://history.state.gov/historicaldocuments/truman>

- 2) Eisenhower Administration (1953-1960),  
<https://history.state.gov/historicaldocuments/eisenhower>
- 3) Kennedy Administration (1951-1963),  
<https://history.state.gov/historicaldocuments/eisenhower>

**United States Foreign Bondholders Protective Council (FBPC) – 1934-1967, Digitized Annual Reports and original manuscript and print archive. (Archivio digitalizzato) Stanford University, Libraries & Academic Information Resources.**

<http://collections.stanford.edu/cfb/bin/page?forward=home>

**Archivo de Alberto Lleras Camargo, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá, Colombia.**

- 1) Colección Alberto Lleras Camargo, carpeta 4.

**Archivo de Carlos Lleras Restrepo, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá, Colombia.**

- 1) Fondo Cargos Publicos

## Fonti pubblicate:

1. Bernal, José María, *Memoria de Hacienda 1948*, Primera Parte, “Medidas Financieras adoptadas con ocasión de los sucesos del 9 de Abril”, (Bogotá: Imprenta Nacional, 1948), p. 15.
2. Bogotá, Memoria Municipal de Bogotá Correspondiente al bienio de 1923 a 1925, (Bogotá: Imprenta Nacional, 1924), con in annesso “El empréstito municipal de 1924”.
3. Carlos Lleras Restrepo, “Ponencia para segundo debate del proyecto de Ley “sobre reforma social agraria”, in Colombia, Senado della Repubblica, Reforma Agraria, Bogota, Imprenta Nacional, 1961.
4. Central Intelligence Agency, Soviet Objectives in Latin America, National Intelligence Council (NIC) Collection, 10 aprile 1947, 4. <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/0000256978>.
5. Colombia, *Decreto legge 653 de 1953, Por el cual se fomenta el servicio público de energía eléctrica*.
6. Colombia, Legge 135 de 1961 *Sobre reforma social agraria*, 13 dicembre 1961
7. Colombia, Ministerio de la Economía Nacional, Legge 1157 de 1940. Diario Oficial No 24.399, de 20 de junio de 1940.
8. Colombia, Congreso, Ley 83 de 1931 « Sobre sindicatos ».
9. Colombia, Ley 37, 4 marzo de 1931, “Del petróleo”.
10. Reid, William Alfred, e Karl C. Parrish. “The New Barranquilla ...”, *Pan American Union Bulletin*, 1935.
11. Roosevelt, Franklin Delano, Inaugural Speech, Washington, 4 marzo 1933
12. Truman, Harry, S., *Special Message to the Congress Recommending Point 4 Legislation*, 24 giugno 1949. Harry S. Truman Library and Museum: *Public Papers of the President Harry S. Truman*: (collezioni online), originariamente pubblicati come *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman, 1945-1953*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1966
13. United States Congress Senate Committee on Finance. *Sale of Foreign Bonds Or Securities in the United States: Hearings Before the Committee on Finance, United States Senate, Seventy-Second Congress, First Session, Pursuant to S. Res. 19 a Resolution Authorizing the Finance Committee of the Senate to Investigate the Sale, Flotation, and Allocation by Banks, Banking Institutions,*

- Corporations, Or Individuals of Foreign Bonds Or Securities in the United States*. U.S. Government Printing Office, 1931.
14. United States, "Export-Import Bank Management Act", Public Law 540, 9 Agosto 1954, in conversion del decreto 3589.
  15. United States, Dipartimento dell'Agricoltura, "Effects of Public Law 480 Programs in Colombia: 1955-62: A Progress Report to the Economic Research Service of the United States Department of Agriculture", Medellin, 1962, p. 118.
  16. United States, Senate Special Committee to Study the Foreign Aid. *Foreign Aid Program: Compilation of Studies and Surveys*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1957.
  17. United States, Senate, Committee on Foreign Relations, *Survey on the Alliance for Progress: Colombia, a case study for US Aid*, (Washington: Government Printing Office, 1969).
  18. United States, State Department. *Foreign Relations of the United States, 1948*. Vol. IX. The Western Hemisphere. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1972.
  19. United States. Department of State. *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1944.
  20. United States. *Emergency Foreign Aid: hearings before the United States House Committee on Foreign Affairs, and Senate Committee on Foreign Relations, Eightieth Congress, first session, on Nov. 10, 12-14, 18, 20-22, 25, 1947*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1947.
  21. United States. *Point Four background and program: (International Technical Cooperation Act of 1949): prepared for use of the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1949.
  22. United States. Senate Committee. Banking and Currency., Hearings. Jan. 25-Feb. 2 on the Export-Import Bank, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1954
  23. United States, *Reciprocal Trade Agreements Act*, 12 giugno 1934.
  24. Wheeler, Burton Kendall. *Dollar Diplomacy at Work in Nicaragua and Mexico*: U.S. Government Printing Office, 1927.





## Bibliografia:

- Adamson, Michael R. *Inventing U.S. Foreign Aid: From Private to Public Funding of Economic Development, 1919-1941*. University of California, Santa Barbara, 2000.
- . «“Must We Overlook All Impairment of Our Interests?” Debating the Foreign Aid Role of the Export-Import Bank, 1934–41». *Diplomatic History* 29, n. 4 (Settembre 2005): 589–623.
- Adelman, Jeremy. *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*. Princeton University Press, 2013.
- Alacevich, Michele. «Early Development Economics Debates Revisited». *Journal of the History of Economic Thought* 12, n. 3 (2014).
- . «Postwar development in the Italian Mezzogiorno. Analyses and policies». *Journal of History of Economic thought* 33, n. 2 (2013): 145–71.
- . *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*. Washington, D.C.: Stanford University Press, 2009.
- . «The World Bank and the Politics of Productivity: The Debate on Economic Growth, Poverty, and Living Standards in the 1950s». *Journal of Global History* 6, n. 1 (2011): 53–74.
- Arango, Mariano. *Café e industria: 1850-1930*. Bogota: Carlos Valencia Editores, 1977.
- Avella Gómez, Mauricio. «Antecedentes históricos de la Deuda Colombiana. El papel amortiguador de la deuda pública interna durante la Gran Depresión, 1929-1934». *Borradores de Economía* 270 (2003).
- . «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. El Proceso de Moratoria Formal sobre la Deuda Externa entre 1931 y 1935». *Borradores de Economía* 271 (2003b).
- . «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. De la Paz Británica a la paz americana», *Revista de Economía institucional* 6, n. 11 (2004).
- Babb, Sarah. *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2004.
- Becker, William H., e William M. McClenahan Jr. *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Benítez, Edgar Vásquez. *Historia de Cali en el siglo 20: sociedad, economía, cultura y espacio*. Cali: Universidad del Valle, 2001.
- Bernardi, Emanuele. *Il mais «miracoloso». Storia di un’innovazione tra politica, economia e religione*. Roma: Carocci, 2014.

- Bethell, Leslie, e Ian Roxborough, (a cura di). *Latin America between the Second World War and the Cold War: Crisis and Containment, 1944-1948*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Beyer, Robert Carlye. «The Colombian Coffee Industry: Origins and Major Trends 1740-1940». University Microfilms, 1975.
- Bianchi, Tito. «Redistribution within a Democratic Society : The “Finished Business” of the Italian Agrarian Reform». Thesis, Massachusetts Institute of Technology, 2002. MIT Libraries. <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/29260>.
- Boissevain, Jeremy. *Friends of Friends: Networks, Manipulators and Coalitions*. Oxford: Basil Blackwell, 1974.
- Bott, Elizabeth. *Family and Social Network*. London: Tavistock Publications, 1957.
- Brando, Carlos. «The Political Economy of Financing Late Development: Credit, Capital and Industrialisation; Colombia 1940–67». PhD Thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE), 2012.
- Bucheli, Marcelo, e Louis Felipe Saenz. «Export Protectionism and the Great Depression: Multinational Corporations, Domestic Elite, and Export Policies in Colombia». In Paulo Drinot e Alain Knight, *The Great Depression in Latin America*. Durham: Duke University Press, 2014.
- Burt, Sally K. *At the President's Pleasure: FDR S Leadership of Wartime Sino-US Relations*. Boston: Brill, 2015.
- Camp, Roderic Ai. *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 2002.
- Carbó, Eduardo Posada. «El puerto de Barranquilla: entre el auge exportador y el aislamiento, 1850-1950». *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, n. 69 (1997): 119–32.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo, e Rosemary Thorp, *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*. London: Palgrave Macmillan UK, 2000.
- Casey, Kevin M. *Saving International Capitalism During the Early Truman Presidency: The National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems*. New York: Routledge, 2001.
- Centeno, Miguel A., e Patricio Silva, a c. di. *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 1998.
- Chauvac, Nathalie. «Les deux extrémités de la chaîne : employeurs et recrutés dans les processus d'embauche». *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie [en ligne]*, n. 8 (2013). <http://socio-logos.revues.org/2804>.
- Chomsky, Aviva. *Linked Labor Histories: New England, Colombia, and the Making of a Global Working Class*. Durham: Duke University Press, 2008.

- Chwieroth, Jeffrey. «International Liquidity Provision: The IMF and the World Bank in the Treasury and Marshall Systems, 1942-1957». In David M. Andrews (a cura di), *Orderly Change: International Monetary Relations Since Bretton Woods*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2008: 52–77.
- . «Organizational Change ‘from Within’: Exploring the World Bank’s Early Lending Practices». *Review of International Political Economy* 15, n. 4 (2008): 481–505.
- Claude, Inis L. *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. 4th edition. New York, NY: Random House, 1988.
- Coleman, Bradley Lynn. *Colombia and the United States: the making of an inter-American alliance, 1939-1960*. New studies in U.S. foreign relations. Kent, Ohio: Kent State University Press, 2008.
- Colmenares, Germán, e José Antonio Ocampo. *Historia económica de Colombia*. Bogota: Planeta, 1997.
- Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Memoria de hacienda (1920, 1921, 1926-1932)*. Bogotá: Banco de la República, 1990.
- Crawford, David M. «United States Foreign Assistance Legislation, 1947-1948». *The Yale Law Journal* 58, n. 6 (1949): 871–922.
- Cuéllar Boada, Fidel H. *El crédito cafetero en Colombia: economía, instituciones y política 1920-2002*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Curli, Barbara. «L’Italia e la Banca mondiale (1947-1949)». In Luca Tosi. *L’Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*. Cedam: Padova, 1999.
- Currie, Lauchlin. *Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social*. Bogotá: Fundación para el Progreso de Colombia, 1961.
- Currie, Lauchlin Bernard. *The Role of Economic Advisers in Developing Countries*. Westport, Conn: Praeger, 1981.
- D’Antone, Leandra. «L’“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-60)». *Meridiana*, n. 24 (1995): 17–64.
- Darity, William A. «Loan pushing: doctrine and theory». *International Finance Discussion Papers*, 1985.
- De Campos, André Luiz Vieira. «The Institute of Inter-American Affairs and Its Health Policies in Brazil during World War II». *Presidential Studies Quarterly* 28, n. 3 (1998): 523–34.
- Del Pero, Mario. *L’alleato scomodo. Gli Usa e la DC negli anni del centrismo (1948-1955)*. Roma: Carocci, 2001.
- Dezalay, Yves, e Bryant G. Garth. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Seuil, 2002.

- Divine, Robert A. *Eisenhower and the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1981.
- Drake, Paul W. *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*. SR Books, 1994.
- Drake, Paul W. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham: Duke University Press, 1989.
- Echavarría Soto, Juan José, Banco de la República, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. *Crisis e industrialización: las lecciones de los treinta*. Santafé de Bogota: Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1999.
- Einaudi, Mario. «The Italian Land: Men, Nature, and Government». *Social Research: An International Quarterly* 17, n. 1 (1950): 8–34.
- Eisenhower, Milton Stover. *The Wine Is Bitter: The United States and Latin America*. 1st edition. New York: Doubleday & Co, 1963.
- Ekbladh, David. «“Mr. TVA”: Grass-Roots Development, David Lilienthal, and the Rise and Fall of the Tennessee Valley Authority as a Symbol for U.S. Overseas Development, 1933–1973». *Diplomatic History* 26, n. 3 (7 gennaio 2002): 335–74.
- . *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Elsasser, Edward Orr. «The Export-Import Bank and Latin America, 1934-1945». University of Chicago, 1954.
- Engerman, David C., e Corinna R. Unger. «Introduction: Towards a Global History of Modernization». *Diplomatic History* 33, n. 3 (1 giugno 2009): 375–85.
- Escobar, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.
- Erb, Claude, C. «Prelude to Point Four: The Institute of Inter-American Affairs». *Diplomatic History* 9, n. 3 (1985): 249–69.
- Estrada Alvarez, Jairo, a c. di. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia : Convenio Andrés Bello : Colciencias, 2005.
- Eve, Michael. «Deux traditions d’analyse des reseaux sociaux». *Réseaux* 5, n. 115 (2002): 183–212.
- Fitzgerald, Deborah Kay. «Exporting American Agriculture: The Rockefeller Foundation in Mexico, 1943-53». *Social Studies of Science* 16, n. 3 (1986): 457–83.
- . *The Business of Breeding: Hybrid Corn in Illinois, 1890-1940*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

- Flandreau, Marc. *Money Doctors: The Experience of International Financial Advising 1850-2000*. London; New York: Routledge, 2005.
- Friedman, Max Paul. «Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States–Latin American Relations». *Diplomatic History* 27, n. 5 (2003): 621–36.
- Garay, Luis Jorge. *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- Granovetter, Mark. «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness» *American Journal of Sociology*, n. 91 (1985): 481–510.
- Granovetter, Mark S. «The Strength of Weak Ties». *American Journal of Sociology* 78, n. 6 (1973): 1360–80.
- Greif, Avner. «Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: the Maghribi Traders' Coalition». *American Economic Review* 83, n. 3 (1993): 525–48.
- . *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2006.
- Greif, Avner, Paul Milgrom, e Barry R. Weingast. «Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild». *Journal of Political Economy* 102, n. 4 (1994): 745–76.
- Gribaudo, Gabriella. *Mediatori: antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1991.
- Gribaudo, Maurizio. «Scala, pertinenza, configurazione». In *Giochi di scala. La microstoria alla prova dell'esperienza*, 113–45. Roma: Viella, 2011.
- Gribaudo, Maurizio, e Alain Blum. «Des catégories aux liens individuels: l'analyse statistique de l'espace social». *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 45, n. 6 (1990): 1365–1402.
- Grieve, William G. *The American Military Mission to China, 1941-1942: Lend-Lease Logistics, Politics and the Tangles of Wartime Cooperation*. Jefferson: McFarland, 2014.
- Grossetti, Michel, e Jean-François Barthe. «Dynamique des réseaux interpersonnels et des organisations dans les créations d'entreprises». *Revue française de sociologie* 49, n. 3 (s.d.): 585–612.
- Grossetti, Michel, Jean-François Barthe, e Nathalie Chauvac. «La mobilisation des relations sociales dans les processus de création d'entreprises. Aperçus à partir d'une enquête en cours». *Sociologies pratiques*, 2006.
- Guelfi, Anita. «La Banca Mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951». PhD Thesis, LUISS Guido Carli, 2012.

- Harmer, Tanya. «Hal Brands, Latin America's Cold War». *H-Diplo Roundtable Review* 12, n. 17 (2011): 12–19.
- Haviland, H. Field. «Foreign Aid and the Policy Process: 1957». *The American Political Science Review* 52, n. 3 (1958): 689–724.
- Helleiner, Eric. *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- Henderson, James D. *Modernization in Colombia: The Laureano Gomez Years, 1889-1965*. Gainesville: University Press of Florida, 2001.
- Herz, John H. «Idealist Internationalism and the Security Dilemma». *World Politics* 2, n. 2 (gennaio 1950): 157–80.
- Hirschman, Albert O. *Development Projects Observed*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 1967.
- Hitchcock, William. «The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times Roundtable Review». *H-Diplo Roundtable Reviews* 8, n. 12 (2007): 13–16.
- Hodgson, Geoffrey Martin. *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure, and Darwinism in American Institutionalism*. New York: Routledge, 2004.
- Howson, Susan. *Lionel Robbins*. Cambridge University Press, 2011.
- Imizcoz Beunza, José Maria. «Las redes sociales de las elites. Conceptos, fuentes y aplicaciones». In *Las Elites en la Epoca moderna. La Monarquía Española*, di Enrique Soria Mesa, Juan Jesus Bravo Caro, e Juan Miguel Delgado Barrado, Vol. 1. Cordoba: Universidad de Cordoba, 2009.
- Jervis, Robert. «Was the Cold War a Security Dilemma?» *Journal of Cold War Studies* 3, n. 1 (2001): 36–60.
- Joseph, G. M, e Daniela Spenser. *In from the Cold: Latin America's New Encounter with the Cold War*. Durham: Duke University Press, 2008.
- Kapur, Devesh, John Lewis, e Richard Webb. *The World Bank: Its First Half Century (Vol. I & II)*. Brookings Institution Press, 1997.
- Kaufman, Burton Ira. *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. Washington: Johns Hopkins University Press, 1982.
- Knapp, Burke. «J. Burke Knapp Oral History Interviews». In *Harry S. Truman Library*, 1975.
- Kofas, Jon V. *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2002.
- Koffman, Bennett Eugene. «The National Federation of Coffee Growers of Colombia». University of Virginia, 1969.

- Latham, Michael E. *Modernization as Ideology: American Social Science and «Nation Building» in the Kennedy Era*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000.
- Leffler, Melvyn P. *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- Leffler, Melvyn P., e Odd Arne Westad. *The Cambridge History of the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Lemercier, Claire. «Analyse de réseaux et histoire». *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2, n. 52 (2005): 88–112.
- Lepore, Amedeo. *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*. Rubbettino, 2013.
- Levi, Giovanni. *L'eredità immateriale: Carriera di un esorcista nel Piemonte del Seicento*. Torino: Einaudi, 1985.
- Lilienthal, David E. «Another Korea in the Making». *Collier's*, 4 agosto 1951.
- . *Journals of David E. Lilienthal, the Tva Years, 1939-45*. HarperCollins, 1967.
- . «Mimeo della relazione di David Lilienthal alla Conference on Science, Philosophy and Religion». New York: Columbia University, 28 agosto 1942.
- . *The Journals of David E. Lilienthal, Volume 4, The Road to Change 1955-1959*. First Edition edition. New York: HarperCollins, 1969.
- . *TVA Democracy on the March*. First Edition, First Printing edition. New York: Harper & Brother Publishers, 1944.
- Lundestad, Geir. «Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952». *Journal of Peace Research* 23, n. 9 (1986): 263–77.
- . *The American «Empire»: And Other Studies of US Foreign Policy in a Comparative Perspective*. Oxford; New York; Oslo: Oxford University Press, 1991.
- Maier, Charles S. «The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II». *International Organization* 31, n. 4 (1977): 607–33.
- Mangullo, Stefano. *Dal fascio allo scudo crociato. Cassa per il Mezzogiorno, politica e lotte sociali nell'Agro Pontino (1944-1961)*. Milano: Franco Angeli, 2015.
- Marichal, Carlos. *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1989.
- Martin, Percy A, e Ronald Hilton. *Who's Who in Latin America: A Biographical Dictionary of Notable Living Men and Women of Latin America* 3 3. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1951.

- Mason, Edward Sagendorph, e Robert E. Asher. *The World Bank Since Bretton Woods: The Origins, Policies, Operations, and Impact of the International Bank for Reconstruction and Development and the Other Members of the World Bank Group: The International Finance Corporation, the International Development Association [and] the International Centre for Settlement of Investment Disputes*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1973.
- Mattone, Antonello. «Partito comunista e contadini nel mezzogiorno». *Studi Storici* 14, n. 4 (1973): 940–52.
- McGlade, Jacqueline. «More a Plowshare than a Sword: The Legacy of US Cold War Agricultural Diplomacy». *Agricultural History* 83, n. 1 (2009): 79–102.
- McGreevey, William Paul. *An Economic History of Colombia 1845-1930*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- McMahon, Robert J. *The Cold War in the Third World*. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2013.
- McPherson, Alan. «The Paradox of Latin American Cold War Studies». In *Beyond the Eagle's Shadow: New Histories of Latin America's Cold War*, di Virginia Garrard-Burnett, Julio E. Moreno, e Mark Atwood Lawrence. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2013.
- Meisel, Meisel, Adolfo. «La Fábrica de Tejidos Obregón de Barranquilla, 1910-1957», *Cuadernos de historia económica y empresarial*, n. 21 (2008): 1–60.
- Meisel, Adolfo, Juliana Jaramillo, e Ramirez, Maria Teresa. «Too Late but Profitable: Railroads in Colombia: 1920-1950». *Borradores de Economía*, 838 2014.
- Millikan, Max F., e Walt Whitman Rostow. *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*. New York: Harper & Bros., 1957.
- Misiani, Simone. *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*. Bologna: Il Mulino, 2007.
- Montecinos, Verónica. *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994*. Amsterdam: CEDLA, 1998.
- Moutoukias, Zacarias. «Des liens sociaux à l'ordre politique : réflexions pour une approche relationnelle des institutions». *Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, n. 101 (2013): 111–32.
- . «Réseaux personnels et autorité coloniale : les négociants de Buenos Aires au XVIIIe siècle». *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 47, n. 4 (1992): 889–915.
- Muir, Ross L, e Carl J White. *Over the Long Term; the Story of J. & W. Seligman & Co*. New York: J. & W. Seligman, 1964.
- Nearing, Scott, e Joseph Freeman. *Dollar Diplomacy*. New York: B.W. Huebsch & the Viking Press, 1925.



- Neuse, Steven M. *David E. Lilienthal: The Journey of an American Liberal*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1996.
- Newman, Robert P. *Owen Lattimore and the «Loss» of China*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1990.
- Ocampo, José Antonio, e Santiago Montenegro. *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1984.
- Ocampo, José Antonio, e Eduardo Lora Torres. *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988.
- Ospina, Livardo. *Una vida, una lucha, una victoria: monografía histórica de las empresas y servicios públicos de Medellín*. Medellín: Empresas Publicas, EEPP, 1966.
- Packenham, Robert A. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Paganetto, Luigi, e Pasquale L. Scandizzo. *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*. Bologna: Il Mulino, 2010.
- Palacios, Marco. *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*. Mexico, D.F. Bogota: Colegio de Mexico, Ancora Editores, 1983.
- Pasquetti, Ilenia. «Lines of credit. La ricerca di canali finanziari negli Stati Uniti d'America (1944-1951)». PhD Thesis, Università degli Stdi del Molise, 2016. <http://road.unimol.it/handle/2192/339>.
- Pavarin, Alessandro. *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario della nascita della Repubblica agli anni Sessanta*. Roma: Editrice Apes, 2011.
- Pécaut, Daniel. *L'ordre et la violence. Evolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*. Paris: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997.
- Pérez, Milton Zambrano. *El desarrollo del empresariado en Barranquilla, 1880-1945*. Barranquilla: Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico, 1998.
- Pérez-Toro, José. «Colombia and the Coffee Export Upsurge During the 1920's Decade: I. "Institutional Changes"». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1998.
- Plotkin, Mariano. «Introducción». *PolHis: Boletín Bibliográfico Electrónico* 3, n. 6 (2010).

- Plotkin, Mariano, e Eduardo A. Zimmerman. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa, 2012.
- Posada, Antonio J., e Jeanne Anderson Posada. *The CVC: Challenge to Underdevelopment and Traditionalism*. Ediciones Tercer Mundo, 1966.
- Posada Carbó, Eduardo. «Karl C. Parrish, un empresario colombiano en los años veinte». *Boletín cultural y bibliográfico* 23, n. 8 (1986): 2–20.
- Poveda Ramos, Gabriel. *ANDI y la industria en Colombia 1944 - 1984: 40 años*. Medellín: Asociación Nacional de Industriales, 1984.
- Prebisch, Raúl. *The Economic Development of Latin America, and Its Principal Problems*. New York: United Nations, Department of economic affairs, 1950.
- Rabe, Stephen G. *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*. UNC Press Books, 1988.
- Randall, Stephen J. *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.
- Ricossa, Sergio, e Ercole Tuccimei. *La Banca d'Italia e il risanamento post-bellico*. Roma: Laterza, 1993.
- Riley, Emily C. H. «Italy and the World Bank: The European Foundations of Development Lending, 1947–51». *The International History Review*, (2016): 1–21.
- Roberts, L. M. «The Rockefeller Foundation Program in the Agricultural Sciences». *Economic Botany* 15, n. 4 (1961): 296–301.
- Roberts, Lewis Melvin. *Races of Maize in Colombia*. Washington, D.C.: Agricultural Board of the National Academies of Science - National Research Council, 1957.
- Rodríguez Becerra, Manuel, e Jorge Restrepo. *Los empresarios extranjeros de Barranquilla, 1820-1900*. Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 1987.
- Romero, Federico. «Cold War historiography at the crossroads». *Cold War History* 14, n. 4 (2014): 685–703.
- . «Le frontiere storiografiche della guerra fredda». *Studi Storici* 35, n. 3 (1994): 667–75.
- . *Storia della guerra fredda: l'ultimo conflitto per l'Europa*. Torino: Einaudi, 2009.
- Rossi-Doria, Anna. *Il ministro e i contadini: decreti Gullo e lotte nel Mezzogiorno, 1944-1949*. Roma: Bulzoni, 1983.
- Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007.

- Sáenz Rovner, Eduardo. *De ciertos caballeros: la ANDI y los políticos en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Administración, 1990.
- Safford, Frank, e Marco Palacios. *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Safford, Frank R., e Margarita González de Melo. «Empresarios nacionales y extranjeros en Colombia durante el siglo XIX». *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n. 4 (1969): 87–111.
- Sandilands, Roger J. «The 1949 World Bank mission to Colombia and the competing visions of Lauchlin Currie (1902-1993) and Albert Hirschman (1915-2012)». *History of Economic Thought and Policy*, n. 1 (2015): 21–38.
- . *The Life and Political Economy of Lauchlin Currie: New Dealer, Presidential Adviser, and Development Economist*. Durham: Duke University Press, 1990.
- Schlesinger, Arthur M. *The Politics of Upheaval: 1935-1936, The Age of Roosevelt*. Boston, MA: Houghton Mifflin Harcourt, 1960.
- Schuker, Stephen A. *American «Reparations» to Germany, 1919–33: Implications for the Third-World Debt Crisis*. Princeton Studies in International Finance 61. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1988.
- Selznick, Philip. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1949.
- Silva, Patricio. *En el nombre de la razón: tecnócratas y política en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010.
- Smith, Peter H. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford University Press, 1996.
- Sneddon, Christopher. *Concrete Revolution: Large Dams, Cold War Geopolitics, and the US Bureau of Reclamation*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- Solano de las Aguas, Sergio Paolo, e Jorge Enrique Conde Calderón. *Elite empresarial y desarrollo industrial en Barranquilla 1875-1930*. Barranquilla: Uniatlantico, 1993.
- Spagnolo, Carlo. *La stabilizzazione incompiuta: Il piano Marshall in Italia, 1947-1952*. Roma: Carocci, 2001.
- . *Tecnici e politici in Italia: Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni trenta agli anni cinquanta*. Franco Angeli, 1992.
- Stern, Siegfried. «The Role of Private Credit in Hemispheric Trade». *Law and Contemporary Problems* 8 (1941): 737–51.
- Sturzenegger, Federico, e Jeromin Zettelmeyer. *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

- Taffet, Jeffrey F. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. New York, London: Routledge, 2007.
- Tarrow, Sidney G. *Peasant Communism In Southern Italy*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- Taylor, Milton C., e Raymond L. Richman. «Public Finance and Development in Colombia». *Journal of Inter-American Studies* 8, n. 1 (1966): 11–33.
- Thorp, Rosemary. *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- . *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*. Oxford: Macmillan, 1984.
- . *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. New York: Johns Hopkins University Press, IDB Publication Section, 1998.
- Tomán, René De La Pedraja. *Oil and Coffee: Latin American Merchant Shipping from the Imperial Era to the 1950s*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1998.
- Trachtenberg, Marc. «Melvyn Leffler and the origins of the cold war». *Orbis* 39, n. 3 (1995): 439–55.
- Urrutia, Miguel. *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá: FEDESARROLLO, 1983.
- Varela Sánchez, David Fernando. *Documentos de la embajada: diez años de historia colombiana según diplomáticos norteamericanos, 1943-1953*. Bogotá: Planeta, 1998.
- Villamizar, Juan Carlos. *Juan Carlos Villamizar. La influencia de la Cepal en Colombia, 1948-1970*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2013.
- Walton, John. *Elites and Economic Development: Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities*. Austin: University of Texas Press, 2014.
- Westad, Odd Arne. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New Ed edition. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2005.
- Woods, Ngaire. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2014.

## Annessi documentari

### 1. Prestiti elargiti al Governo, Dipartimenti e Comuni in USD (1920-1929)<sup>519</sup>

Contraente	Somma	Anno	Tasso di interesse	Destinazione del prestito
<b>Governo</b>	445.307	1920	7	Locomotive
	5.000.000	1922	6,5	Varia
	10.000.000	1926	5,5	Ferrovie, porto di Cartagena, Boca di Ceniza
	25.000.000	1927	6	Ferrovie, porto di Cartagena, Boca di Ceniza
	35.000.000	1928	6	Ferrovie, porto di Cartagena, Boca di Ceniza
<b>Totale Prestiti al Governo</b>	<b>75.445.307</b>			
<b>Banco Hypotecario</b>	3.000.000	1926	7	
	3.000.000	1927	7	
	5.000.000	1927	6	
	5.000.000	1928	6	
<b>Totale prestiti alle banche nazionali</b>	<b>16.000.000</b>			
<b>Dept Antioquia</b>	3.000.000	1925	7	Ferrovie
	9.000.000	1926	7	Ferrovie e strade
	10.500.000	1927	7	Ferrovie e strade
	8.000.000	1928	7	Ferrovie e strade
<b>Dept Caldas</b>	10.000.000	1926	7,5	Ferrovie e strade
	200.000	1927	6	Non segnalato
<b>Dept Cauca</b>	1.400.000	1922	7	Lavori portuali
	7.000.000	1926	7	Ferrovie e strade
	1.500.000	1927	7,5	Ferrovie e strade
<b>Dept Cundinamarca</b>	3.000.000	1926	7	Ferrovie
	12.750.000	1927	7	Ferrovie e strade
<b>Dept Tolima</b>	2.500.000	1928	7	Ferrovie e strade
<b>Dept Santander Sur</b>	2.000.000	1928	7	
<b>Totale Prestiti ai Dipartimenti</b>	<b>70.850.000</b>			
<b>Comune di Barranquilla</b>	2.000.000	1925	7	Acquedotto e fognature
<b>Comune di Bogotá</b>	6.000.000	1924	8	Migliorie municipali
	2.700.000	1927	6,5	Compagnie di energia elettrica
<b>Comune di Cali</b>	2.635.000	1927	7	“Water supply”
<b>Comune di Medellín</b>	2.500.000	1920	7	“Public utilities”
	3.000.000	1924	7	“Public utilities”
	3.000.000	1927	7	“Public utilities”
	9.000.000	1928	7	“Public utilities”
<b>Totale dei prestiti ai Comuni</b>	<b>30.835.000</b>			

<sup>519</sup> Fonte: Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Memoria de hacienda (1920, 1921, 1926-1932) (Bogotá, D.E., Colombia: Banco de la República, 1990); United States Congress Senate Committee on Finance, Sale of Foreign Bonds Or Securities in the United States; Mauricio Avella Gómez, «Antecedentes Históricos de la Deuda Colombiana. De la Paz Británica a la paz americana». 180

2. Banca Mondiale. *Office Memorandum, Colombia - Meeting with Colombian Representatives, 21 luglio 1948*<sup>520</sup>.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

OFFICE MEMORANDUM

*Colombia Meetings*  
*neg*

TO: Mr. Marcus H. Elliott *mhe* DATE: July 21, 1948

FROM: Jacques Torfs *JT*

SUBJECT: COLOMBIA - Meeting with Colombian Representatives  
Tuesday, July 20, 10:30 A.M.

Present:

Dr. Gutierrez Gomez	
Dr. McCausland	
Dr. Castaneda	) Colombian Government
Dr. Mesa	
Dr. Velez	
Mr. Elliott	) IBRD
Mr. Torfs	

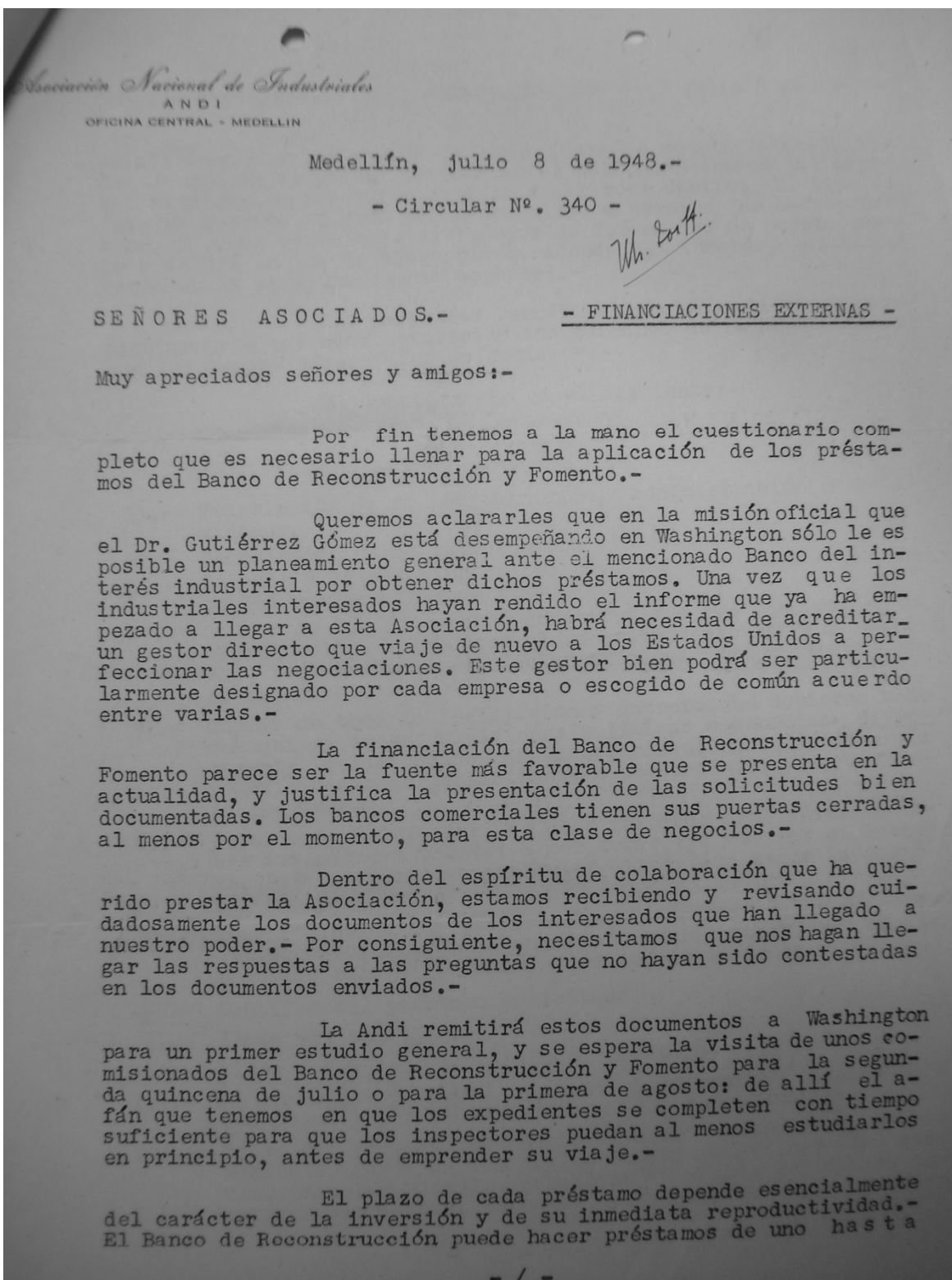
1. Mr. Gutierrez-Gomez brought with him a number of documents and books containing the answers to the questionnaire, submitted to Colombia by the IBRD, and the description of four development projects. A list of these document is attached. Mr. Gomez stated that before making copies of these documents, he wanted to know whether they were adequate for the purpose of the Bank.
2. Mr. Elliott asked whether they constituted a formal application. He explained that were a formal application submitted to the Bank at this early stage, a description of the projects and the amount of the application would be made public and embarrassment might result both for Colombia and the Bank, if the decisions taken later on would not fit the first presentation.
3. Mr. Gutierrez-Gomez answered that political and regional considerations made it necessary to present all of the projects. Sofar, only four projects were deemed to be complete by the Colombian mission, namely railroads, roads, ports and rivers, and agricultural equipment plans. Afterwards, a steel mill plant, a soda ash plant and a hydroelectric power plant projects would be submitted to the IBRD.
4. Mr. Elliott then suggested that it be understood between the Colombians and the Bank that the documents cited above should be considered as information on what might be presented by the Colombian Government in a final and formal application, after the IBRD will have had the time to study the projects more thoroughly, to ask more questions (if needed), to send engineers, etc.
5. Mr. Gomez and the Colombian representatives concurred with this point \* of view. It was agreed that the situation could be publicly described as follows:
 

Discussions are underway between the Colombian Government and the IBRD for the possible financing of several of Colombian projects. A formal application will be presented on the basis of the results of these discussions and further studies.

*\* if necessary to make a statement*  
*mhe*

OFFICE SERVICES 17-10

3. Associazione Nazionale degli Industriali di Colombia. Circolare 340, 8 luglio 1948<sup>521</sup>.



<sup>520</sup> Fuente: Banca mondiale, Office Memorandum. Meeting with Colombian Representatives, 21 luglio 1948. Central Files - General Files (ADMCF, 1946-1968), Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA

<sup>521</sup> Fuente: Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, WBGA.

2.-

Señores Asociados.... - Circ. N<sup>o</sup>. 340 - Julio 8 de 1948.-

veinticinco años, y en los de largo plazo se acepta la posibilidad de que en el primer período no se estipulen abonos al capital mientras la inversión empieza a ser reproductiva. El tipo de interés depende en gran parte del plazo o término de cada préstamo, y puede calcularse al rededor de  $2\frac{1}{2}\%$  en los de corto plazo y de  $3\frac{1}{4}\%$  en los de largo plazo. Además del interés, el Banco cobra un  $1\%$  para una cuenta especial.-

Las garantías bancarias deberán gestionarse particularmente por cada interesado con el Banco de la República y con los bancos comerciales colombianos.-

El cuestionario es el siguiente:-

- 
- 1).- Descripción de su organización, administración y actividades.
  - 2).- Descripción de su relación con el Gobierno.
  - 3).- Balance y liquidación de las pérdidas y ganancias durante los últimos diez años.
  - 4).- Copias de los documentos constitutivos que comprueben su organización, tales como el contrato o escritura de sociedad, reglamentos y regulaciones, o los instrumentos correspondientes.-
  - 5).- Copias de toda la legislación y decretos del Gobierno o de cualquiera de sus divisiones políticas o agencias directamente relacionadas con la organización, administración y actividades del solicitante o de su fiador o con la fianza proyectada.
  - 6).- En el caso del fiador, se debe informar detalladamente sobre las medidas tomadas o por tomar (ya sea por el Gobierno, la corporación o cualquier otro) para hacer la garantía efectiva.-
  - 7).- Descripción de los medios a través de los cuales el solicitante o el fiador obtendrá el cambio extranjero que se requiere para el pago del servicio de la deuda.-
  - 8).- Cantidad del préstamo solicitado.-
  - 9).- Plazo del préstamo.-
  - 10).- Fines a que será destinado el préstamo.-
  - 11).- El costo del proyecto en cuanto a la moneda colombiana y las fuentes por medio de las cuales se obtendrá.-
  - 12).- Costo del proyecto en cuanto al cambio extranjero, y los medios a través de los cuales se espera obtener tal cambio, como por ejemplo, ganancias en cambio corriente, inversiones privadas, directas, préstamos de agencias dis-



3.-

Señores Asociados.... - Circ. Nº. 340 - Julio 8 de 1948.-

tintas del Banco Internacional, y préstamos del Banco Internacional.-

- 13).- Cuando existan solicitudes ante el Banco Internacional para financiar cualquier proyecto o proyectos, se deben dar detalles sobre cada proyecto en cuanto a:-
- (i) Las importaciones que serán financiadas con el préstamo.
  - (ii) Los usos a que se destinarán tales importaciones.-
- 14).- La disponibilidad de la mano de obra que será usada en el proyecto; y cuando sea posible, la ocupación actual del personal y sus capacidades.-  
Cuando sea pertinente, en conexión con la descripción de los proyectos, se deben suministrar datos sobre ingeniería, los resultados de las investigaciones en el mercado, administración de los proyectos, cálculos sobre el costo, etc., etc.-
- 15).- Los beneficios que se espera derivar del proyecto o proyectos respecto a:-
- a).- Producción agrícola, minera e industrial,
  - b).- Comercio extranjero y balanza de pago.

NOTA:- El Banco atiende principalmente a los siguientes aspectos:

- a).- Situación financiera de la empresa;
- b).- Completo estudio del prospecto de inversión para determinar su costo y su reproductividad; y
- c).- Repercusiones económicas favorables del prospecto en cuanto a los intereses generales.-

-----

de ustedes, Sin particulares para más, nos complace repetirnos

muy Attos. amigos y Ss. Ss.,

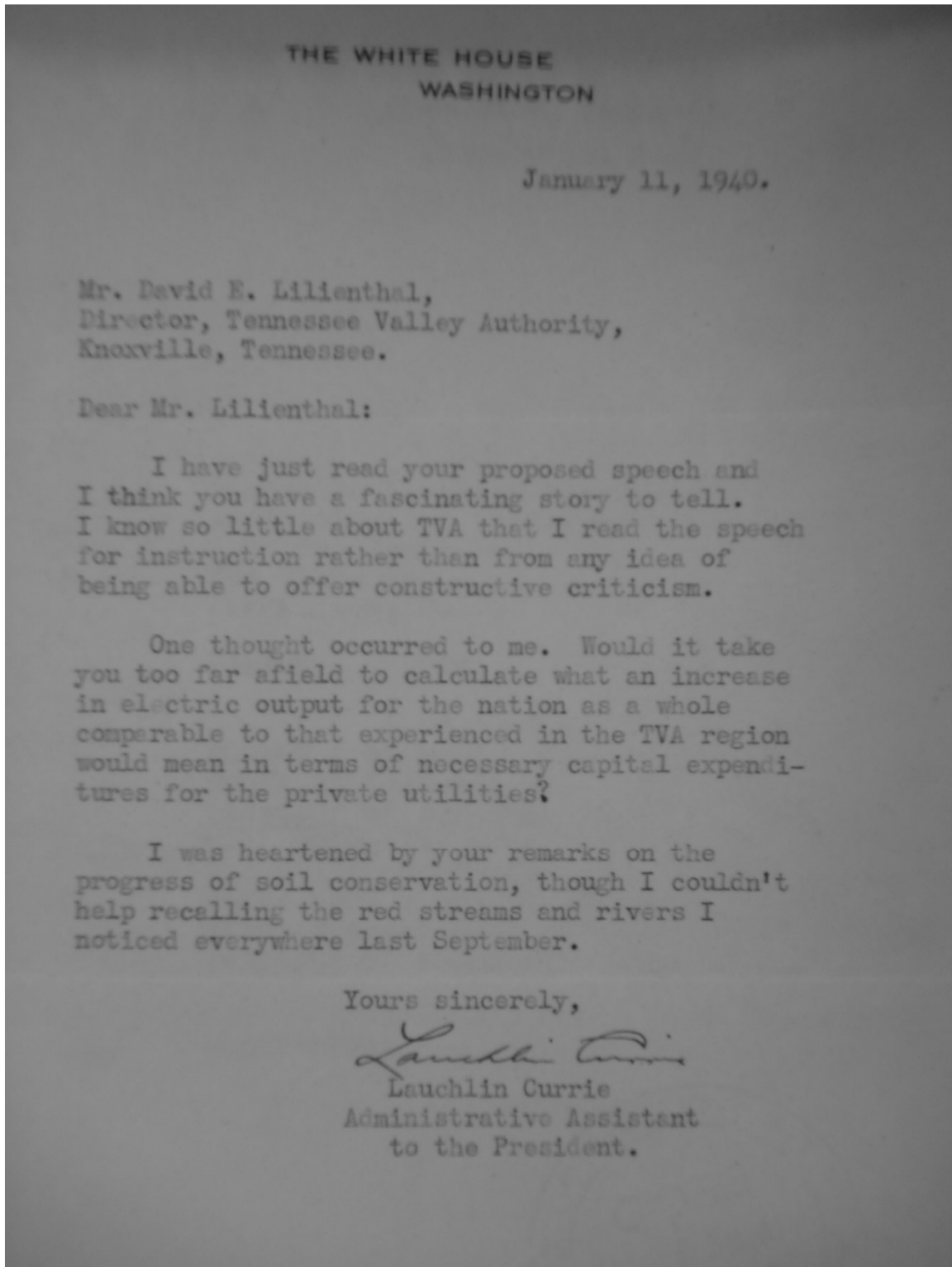
ASOCIACION NACIONAL DE INDUSTRIALES,

*Jaime Posada Angel*

Jaime Posada Angel,  
Vice-Presidente.-

JPA/ead.

4. Lettera di Lauchlin Currie a David Lilienthal, 11 Gennaio 1940<sup>522</sup>.



---

<sup>522</sup> Fonte: Correspondance and related material (1912-1949), Currie Lauchlin, 1940, Box 93, David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.

5. Albert H. Gerberich, Office Memorandum – Conversation with Mr. Albert O. Hirschman of Federal Reserve Board, 10 marzo 1952<sup>523</sup>

STANDARD FORM NO. 64

CONFIDENTIAL *Full memo of conversation*

*Office Memorandum* • UNITED STATES GOVERNMENT

TO : ARA:AR - Mr. Clark  
ARA - Mr. Hoover  
ARA:AR - Mr. Corliss

DATE: March 10, 1952

FROM : ARA:OSA - Albert H. Gerberich (cc - Embassy Bogotá)

SUBJECT: CONVERSATION WITH MR. ALBERT O. HIRSCHMANN OF FEDERAL RESERVE BOARD

Mr. Hirschmann stated that he is Chief of the Western European and British Commonwealth Section of the Division of International Finance in the Federal Reserve Board, and that the Colombian Government has asked that his services be made available to it as an economic adviser. He is planning to leave for Bogotá at the end of this week to survey the situation and if he is satisfied with the outlook, he will return and make arrangements for moving to Colombia with his wife and family. His specific job will be to advise a planning board to carry out certain recommendations made by the Colombian Economic Commission formerly headed by Lauchlin Currie. He was particularly interested in knowing just how far the civil strife has extended in Colombia, saying he was informed that the country districts are pretty well out of control.

I went into this situation with Mr. Hirschmann at some length, keeping in mind that he is evidently a naturalized American citizen, and evidently in the enjoyment of close ties with the International Bank and United Nations Organization agencies. He mentioned frequently certain Frenchmen and Hollanders in UNO with whom he had discussed the Colombian situation, but could not remember their names. I advised him to get in touch with the Ambassador upon arrival in Bogotá and keep him closely informed regarding his activities. I suggested that he consult closely with Messrs. Birgfeld, Campen and Ludy of the Embassy staff. He said that he already had planned to do that and had had access to numerous reports by Campen and Ludy, of which he spoke very highly.

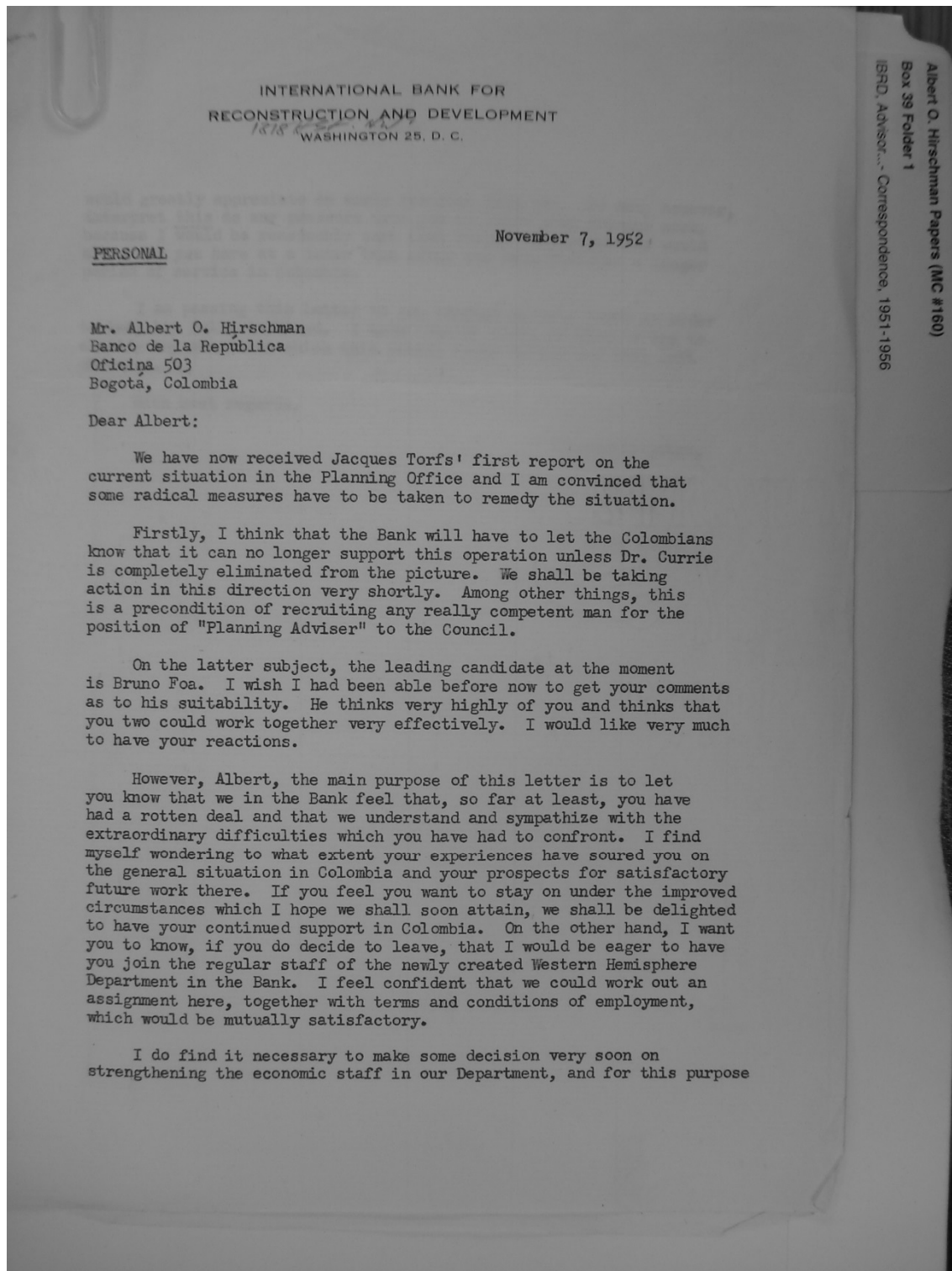
He told me in strict confidence that he understands the International Bank will shortly issue a statement disclaiming any connection with Lauchlin Currie and his Colombian activities. He said that this statement has been precipitated by two things: (1) Currie has been holding himself out to all intents and purposes as an IBRD representative, which is not the case; (2) he has had some unfortunate differences with members of his staff, including Gordon Grayson, his assistant, and Jacques Torfs, an economist who was furnished him by IBRD when he went to Colombia in 1949. It will be interesting to see if this prediction proves to be correct.

ARA:OSA:AHGerberich:mmb  
3-10-52 *AMS*

CONFIDENTIAL

*821-00-4 / 3-10-52*  
*CONFIDENTIAL*

<sup>523</sup> Fonte: RG 59, Central Decimal Files 1950-1954, box 4563, NARA

6. Lettera di Burke Knapp a Albert Hirschman, 7 novembre 1952<sup>524</sup>

<sup>524</sup> Fonte: Box 39, folder 1, "IBRD advisor, Correspondance 1952-1954", AOH papers.

- 2 -

would greatly appreciate an early reaction from you. Do not, however, interpret this as any pressure upon you to leave your present work, because I would be reasonably sure that further opportunities would arise for you here at a later time after you have finished a longer period of service in Colombia.

I am passing this letter to you through Jacques Torfs in order to keep him fully informed. I know that he would be glad to try to clarify any questions which this rather hasty letter may have left obscured.

With best regards,

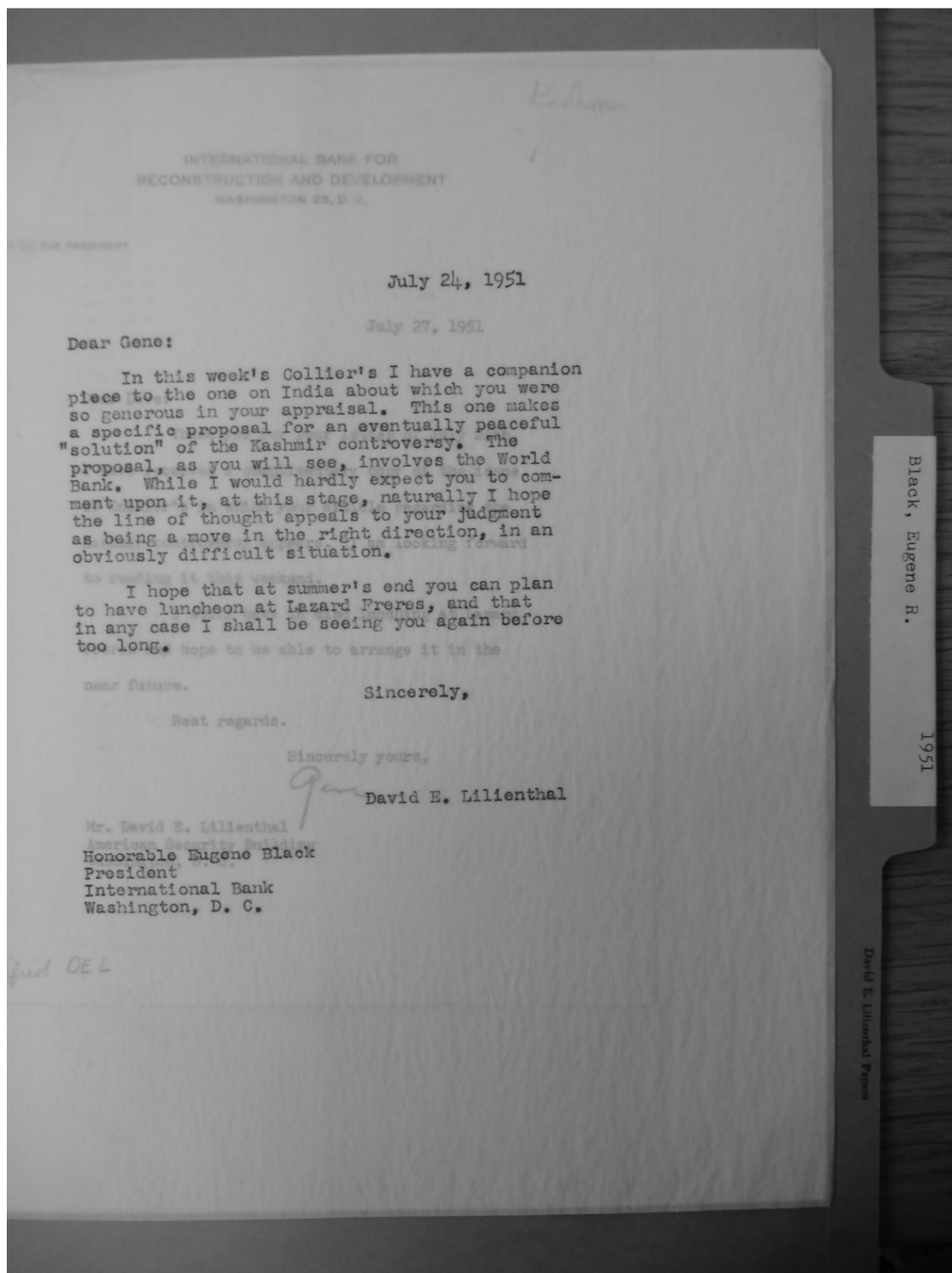
Sincerely yours,



J. Burke Knapp

Albert O. Hirschman Papers (MC #160)  
Box 39 Folder 1  
IBRD, Advisor... Correspondence, 1951-1956

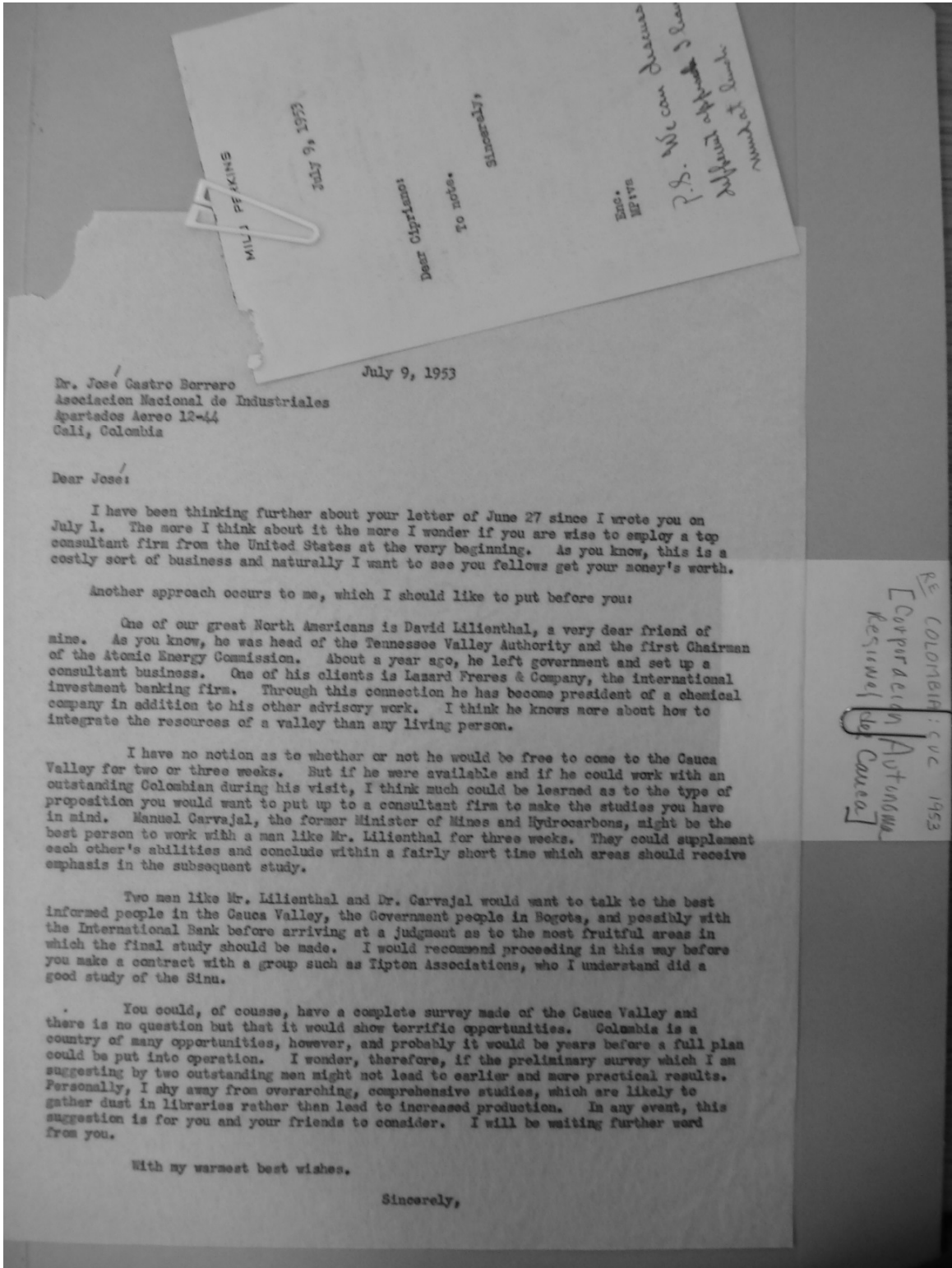
7. Lettera di David Lilienthal al Presidente della Banca mondiale Eugene Black, 24 luglio 1951<sup>525</sup>



<sup>525</sup> Fonte: Correspondance and related material (1905-1981), Box 363, David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.

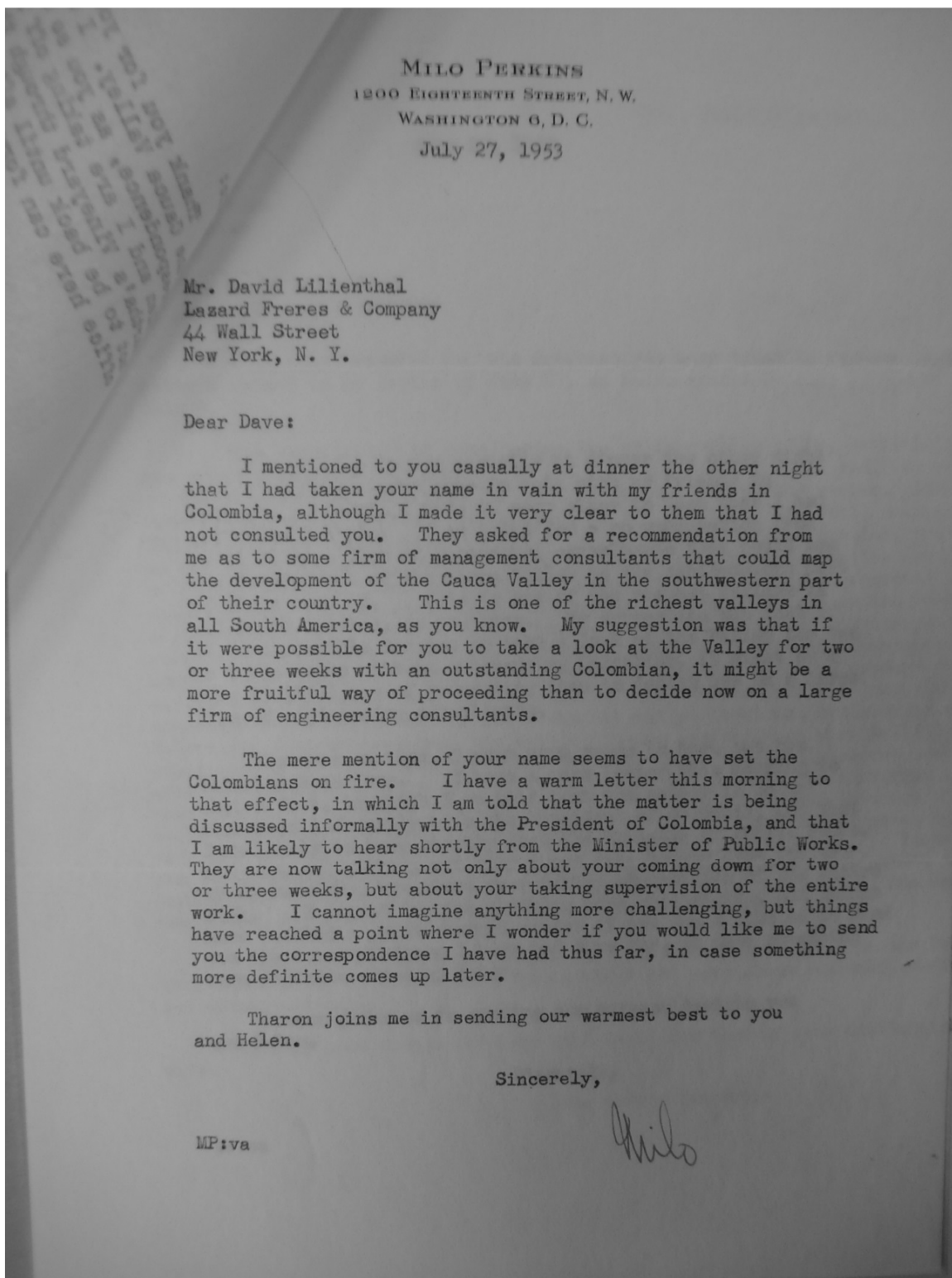


8. Lettera di Milo Perkins a José Castro Borrero, 9 luglio 1953<sup>526</sup>.



<sup>526</sup> Fonte: Correspondance and related material (1905-1981), Box 363, David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.

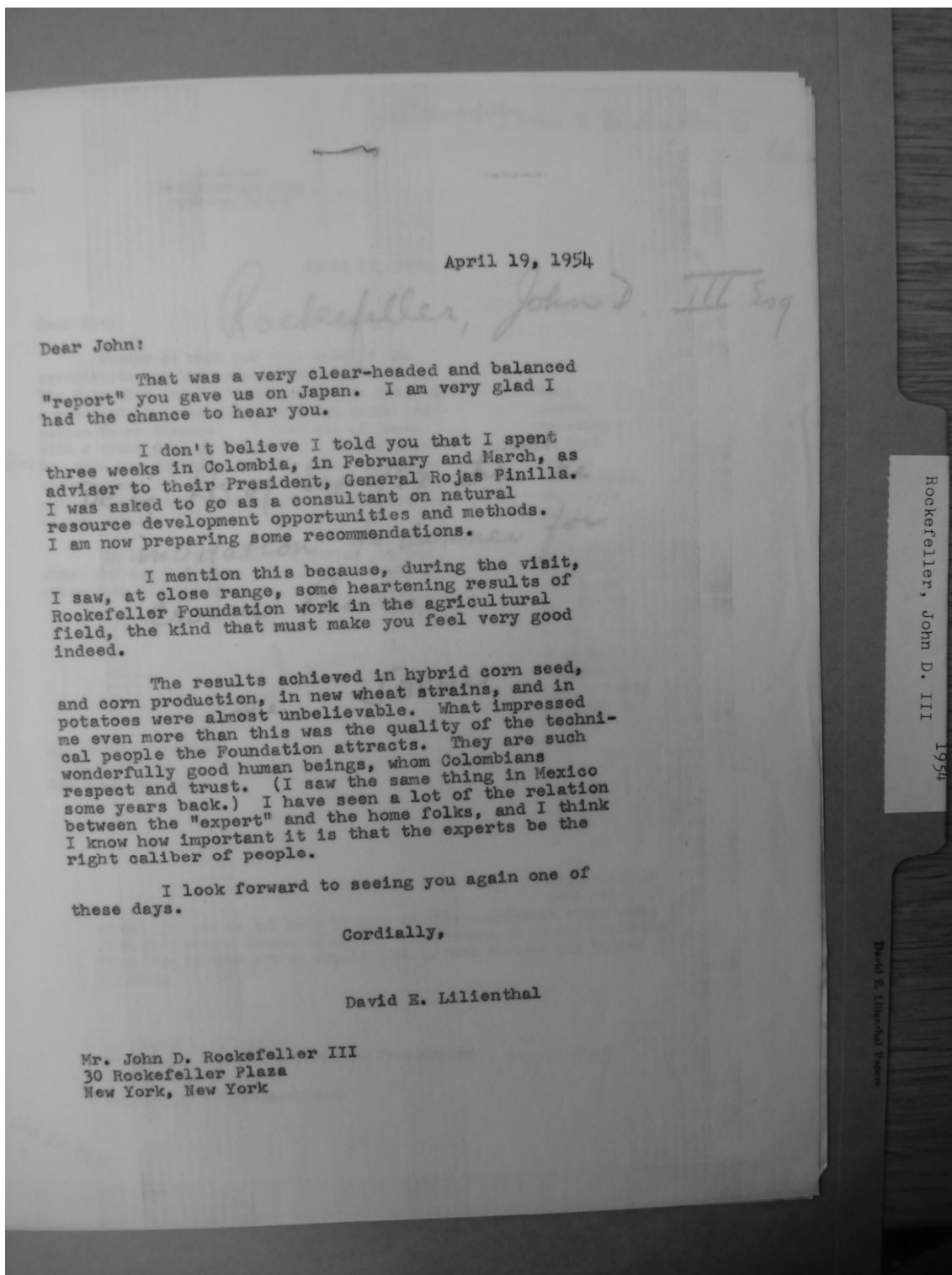
9. Lettera di Milo Perkins à David Lilienthal, 27 luglio 1953<sup>527</sup>.



<sup>527</sup> Fonte: Correspondance and related material (1905-1981), Box 397, David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.



10. Lettera di David Lilienthal a Joh Rockefeller III, 19 agosto 1954<sup>528</sup>.



<sup>528</sup> Fonte: Correspondance and related material (1905-1981), Box 394, David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.

11. Relazione dell'ambasciata americana a Bogotà al Dipartimento di Stato americano, 2 febbraio 1955.<sup>529</sup>

Air Pouch PRIORITY		OFFICIAL USE ONLY (Security Classification)		DO NOT TYPE IN THIS SPACE	
FOREIGN SERVICE DESPATCH					
FROM :	Ambassador, Bogotá		521	DESP. NO.	
TO :	THE DEPARTMENT OF STATE, WASHINGTON.		February 10, 1955		
REF :	Embassy Despatch No. 505, February 2, 1955		721.00/2-1055 USIA Navy Army OCB OSD		
25 For Dept. Use Only	ACTION	DEPT.			
	REC'D	IN F OTHER O	OC/R-2	OLI-6	7-1
	2-15		Cia-7	Army-3	Navy-3 Air-3
SUBJECT: FEBRUARY POLITICAL MANIFESTATION CANCELLED					
DEPARTMENT OF STATE BUREAU OF INTER-AMERICAN AFFAIRS					
<p><b>Summary:</b> The resignation of Dr. Diego GARCÉS Giraldo, Governor of the Department of Valle, furnished the public with a ready-made vehicle for criticism of the Government-inspired National Action Committee (NAC). The NAC, under the control of the Minister of Government, Dr. Lucio PABÓN Nuñez, was charged with the responsibility for organizing the February Manifestation in support of the Government and the National Municipal Assembly. The criticism of the Government and NAC resulting from Dr. Garcés' resignation forced the Government by February to announce the cancellation of both the Manifestation and the Assembly. The Government announced on February 5 that Dr. Garcés' resignation was not accepted.</p> <p><b>Dr. Garcés' Resignation:</b> On January 28 the announcement was made that Dr. Garcés had resigned as Governor of the Department of Valle for reasons of pressing personal business. Almost immediately rumors began to circulate that the resignation was in fact due to a quarrel between the Governor and the Minister of Government over the National Action Movement (MAN). The reports were treated sensationally in the press. Although Dr. Garcés refused to comment the following story gradually emerged: Members of the NAC, including Dr. Carlos VESGA Duarte; Dr. Jorge VILLAVECES, an extreme left wing Liberal; and Dr. Luis EMIRO Valencia, a well-known socialist, arrived in Cali to organize a preparatory meeting for the Manifestation. They requested assistance from the Departmental Government, including the financial underwriting of the NAC's tour, and the furnishing of transportation, sound trucks, etc. Governor Garcés, who was not in sympathy with the aims of the NAC, declined to provide this assistance. An attempt was made to resolve this dispute by telephoning the Minister of Government in Bogotá. According to the generally accepted story, Dr. Pabón instructed the Governor to comply with the demands of the NAC. Dr. Garcés immediately submitted his resignation.</p> <p><b>Support for Garcés:</b> In part due to Dr. Garcés' local popularity and reputation for efficiency and honesty, and in part due to the reasons surrounding his resignation, a wave of support for the Governor arose not only in Cali and Valle, but throughout Colombia. One Conservative paper sardonically described this popular reaction as "a truly spontaneous manifestation of support," (in contrast to the MAN). Dr. Garcés has never been known as a fervent supporter of the Government of the Armed Forces. The extent of the support registered for</p>					
RHDonald:ncm REPORTER		OFFICIAL USE ONLY			
ACTION COPY — DEPARTMENT OF STATE					
The action office must return this permanent record copy to DC/R files with an endorsement of action taken.					

<sup>529</sup> Fonte: RG 59, General Records of the Department of State 1956-1959 Central Decimal files from 720.52/9-357 to 721.00/9-2955, box 2995.

No. 521 Bogotá	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">           OFFICIAL USE ONLY            (Classification)         </div>	Page _____ of _____ Encl. No. _____ Desp. No. _____ From _____
-------------------	--	---

THE Governor, therefore, may be described in part as a reflection of the distaste felt for the Government and particularly for the recent activities of the MAN.

Weakness of the Government Position: Dr. Garcés' resignation came at a moment favorable to him and to the Conservative effort to stem the activities of the MAN. Public and press criticism of the entire concept of the MAN and of the activities and membership of the organizing committee was reaching a climax. Dr. Garcés had just returned from an official trip to the United States in connection with the organization of the developmental authority for the Cauca River Valley (the "Lillienthal Plan"). His position in these preparations was a key one. The revelations of official support and financing for the MAN contained in the generally accepted story were entirely discreditable to the Government. In the face of the mounting wave of protest over the entire incident, the Government finally retreated.

Cancellation of the Manifestation: In an exchange of letters dated February 2, the Minister of Government announced the cancellation of the Manifestation. The exchange consisted of a letter to the President from the National Action Committee and a reply from the Minister of Government. In this letter the Committee stated that its sole purpose had been to support the programs of the Government of the Armed Forces and asked whether, in view of the criticism "which has arisen in some circles", it was believed opportune to cancel or postpone the Manifestation. The reply to this letter was signed by the Minister of Government. Dr. Pabón thanked the Committee for its desire to support the Government, and stated that the Government had approved the Manifestation in order to further the unity of all social classes. He said that at no time had the Government believed that the Manifestation was necessary to its prestige and standing. In view of the divisions and jealousies surrounding the preparations of the Manifestation which had reached the proportions of fomenting the class struggle, the Government now preferred to dispense with the Manifestation. Dr. Pabón concluded by saying that the Government had had in mind that the Manifestation would be a trial to establish whether the country had reached a degree of reconciliation permitting the raising of the state of siege. Unfortunately, Dr. Pabón said, the recent evidence proved that the President had been entirely correct when he affirmed in his New Year's message that it would be inopportune to return to normal democratic processes.

Reaction to Government's Action and Retention of Dr. Garcés: The Conservative Press which had headed the campaign against the MAN received the announcement of postponement of the National Municipal Assembly with satisfaction. In contrast to former occasions where press campaigns and political pressure caused the Government to retreat, this time the press did not close the issue immediately with eulogies of the Government's goodwill. Attacks on the Minister of Government continued. The press maintained its opposition to the MAN, described it as a complete creature of the Minister of Government, and called for the rejection by the Government of Dr. Garcés' resignation. On February 5 Dr. Garcés was summoned to Bogotá for an interview with the President. In what amounted to a complete defeat for Dr. Pabón, the Government, following this meeting, announced that Dr. Garcés had withdrawn his resignation. The Government's announcement went on to state that there had at no time been a dispute between the Governor and

OFFICIAL USE ONLY

5 of  
No. 521  
Bogotá

OFFICIAL USE ONLY  
(Classification)

Page \_\_\_\_\_ of  
Encl. No. \_\_\_\_\_  
Desp. No. \_\_\_\_\_  
From \_\_\_\_\_

the Minister of Government and that the solution to the problem raised by the resignation demonstrated the high patriotic spirit which inspired the Government.

The Future of Dr. Pabón: The brief but stormy history of the MAN, culminating in its dissolution and in the withdrawal of Dr. Garcés' resignation, is a severe blow to the prestige of Dr. Pabón. The MAN represented to date the most ambitious of Dr. Pabón's intrigues and at the same time the most unsuccessful. His public standing has suffered and the dislike and distrust of Dr. Pabón in traditional political circles has reached an all time low. The MAN incident cannot but have damaged Dr. Pabón's usefulness in the eyes of the President, but the extent of the damage, and the resulting state of his relations with the President, is purely a matter for speculation.

For the Chargé d'Affaires  
ad interim

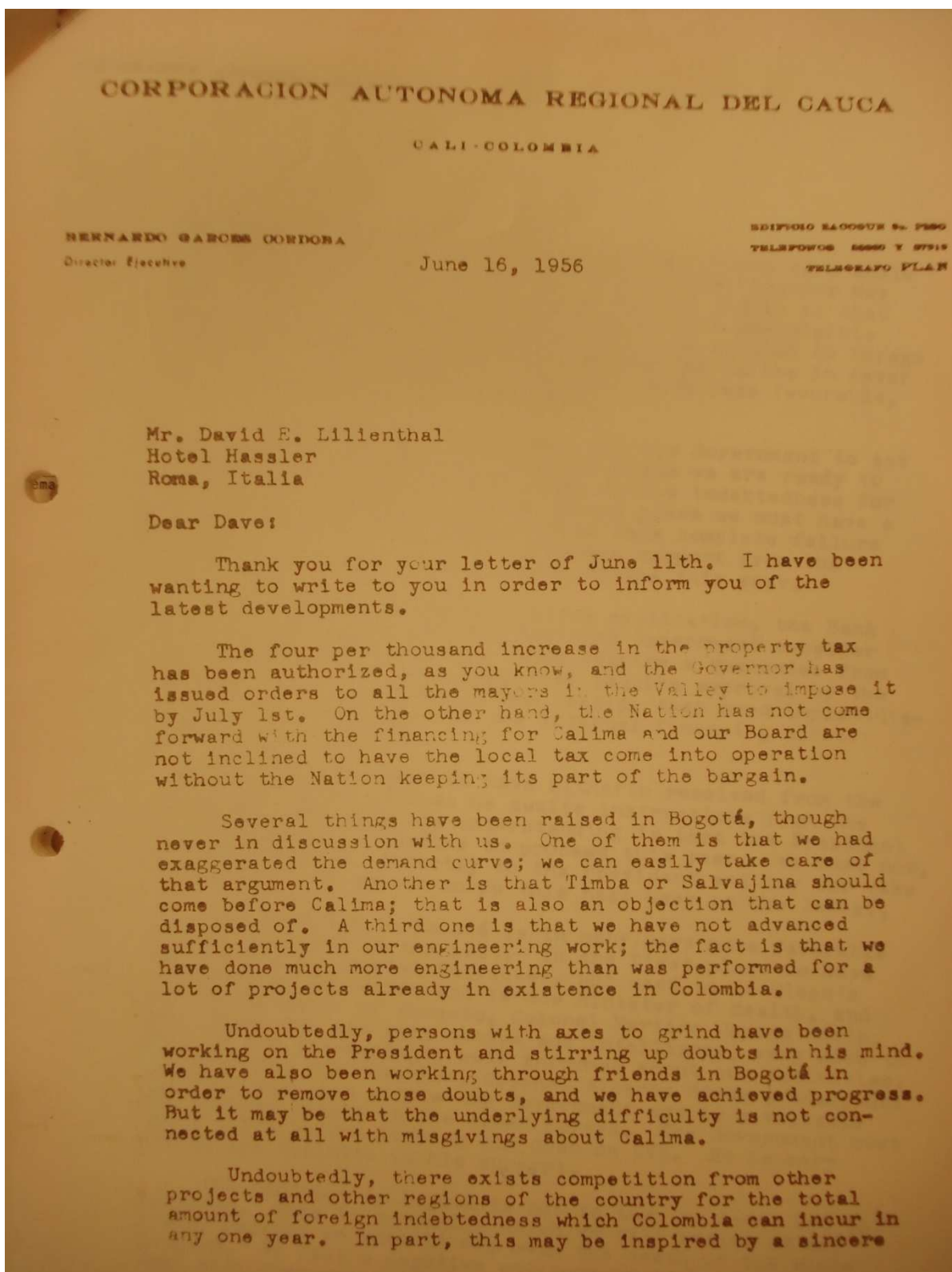
*Richard A. Poole*

Richard A. Poole  
Second Secretary

Contributor: Aubrey E. Lippincott, Cali

cc: Amconsulate, Cali

12. Lettera di Bernardo Garces Cordoba a David Lilienthal, 16 giugno 1956<sup>530</sup>



<sup>530</sup> Operational Correspondence - Colombia. Records of Latin America and Caribbean Regional Office, Serie 4286, Colombia Technical Assistance – Cauca. Correspondance 3, WBG.



desire to distribute more evenly in the country as a whole the benefits of electrification, etc. Other reasons may also be present, but in any case, the net result is that this tendency is strong enough to make some responsible people or people in responsible positions willing to forego the advantages of World Bank financing for Calima in favor of using other sources of financing, much less favorable, in order to pursue other projects.

We all realize that we must get the Government to act this year on Calima. In the first place we are ready to go and in fact have assumed considerable indebtedness for this project already. In the second place we must have a World Bank loan this year, or else face complete failure for CVC. We feel that with adequate support from the Government we can get a loan for Calima this year.

In order to act on our Calima application, the Bank requires assurance that the National Government consider it a top priority project. They require a guarantee from the Government for the loan; they require approval by the National Economic Council; and lastly, they need implementation by the Government of the internal financing already authorized for Calima.

The reaction that we have hitherto received from the Finance Minister is that he awaits instructions from the President, and that his understanding is that the President is not anxious for Calima to proceed this year. We must now, on his advice, go directly to the President and lay our case before him. We expect to do this next week at the latest.

Our position in Bogotá is in many ways more favorable than it has been in the past. In the first place we have two Ministers, Gabriel Velásquez, who used to be Diego's Secretary of Education and is now Minister of Health, and the new Minister of Fomento, Colonel Mariano Ospina Navia. Both these men are very active and intelligent, very keen to help us and increasingly well informed about our activities. Furthermore, the Governor, Colonel Alberto Gómez Arenas, has a strong position within the Government and is a valuable and popular figure in the Armed Forces. The Government must think twice before letting him down on CVC. He is very strong and definite in his support.

The tendency in Bogotá is not to turn us down, but to postpone. This is something which we will resist at all costs, because we know it may mean the death of the whole program. In fact a negative attitude would be easier to deal with than one which is not negative but does not wish

- 3 -

to implement a positive course of action.

The press has been publishing insistent rumours to the effect that you are travelling to Bogotá in July at the invitation of a group that is being formed in order to organize a regional authority for development of the Sabana. We infer that these people have not yet been in touch with you, but we have welcomed their publications because they show that the system put forward by you has found favor among the public and among local leaders.

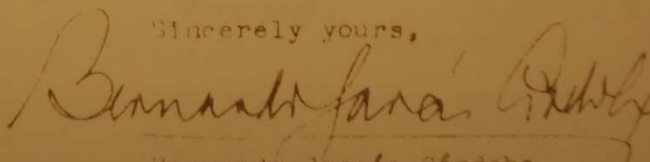
Our Board feel that your presence has always enabled us to surmount different crises that have presented themselves from time to time. We have entered upon the worst one in the Corporation's history, and the Board feel that if it were possible for you to come to Colombia soon after your return to New York this might very well tip the scales in our favor.

The Governor is taking a very firm stand on this question and will presumably go to Bogotá next week to see the President. I will probably go with him and I dare say that the Minister of Fomento will accompany us on our visit. It is not out of the question that a favorable solution may be reached at this stage. I will of course keep you fully informed of developments, but I have wanted to give you this information so that, if possible and necessary according to the way things go, you will keep a few days open for us soon after your return to New York.

The way I see the situation, it is grave but we have very strong cards in our hand. I do not know if I am a confirmed optimist, but I think we will win.

Please give my regards to Gordon,

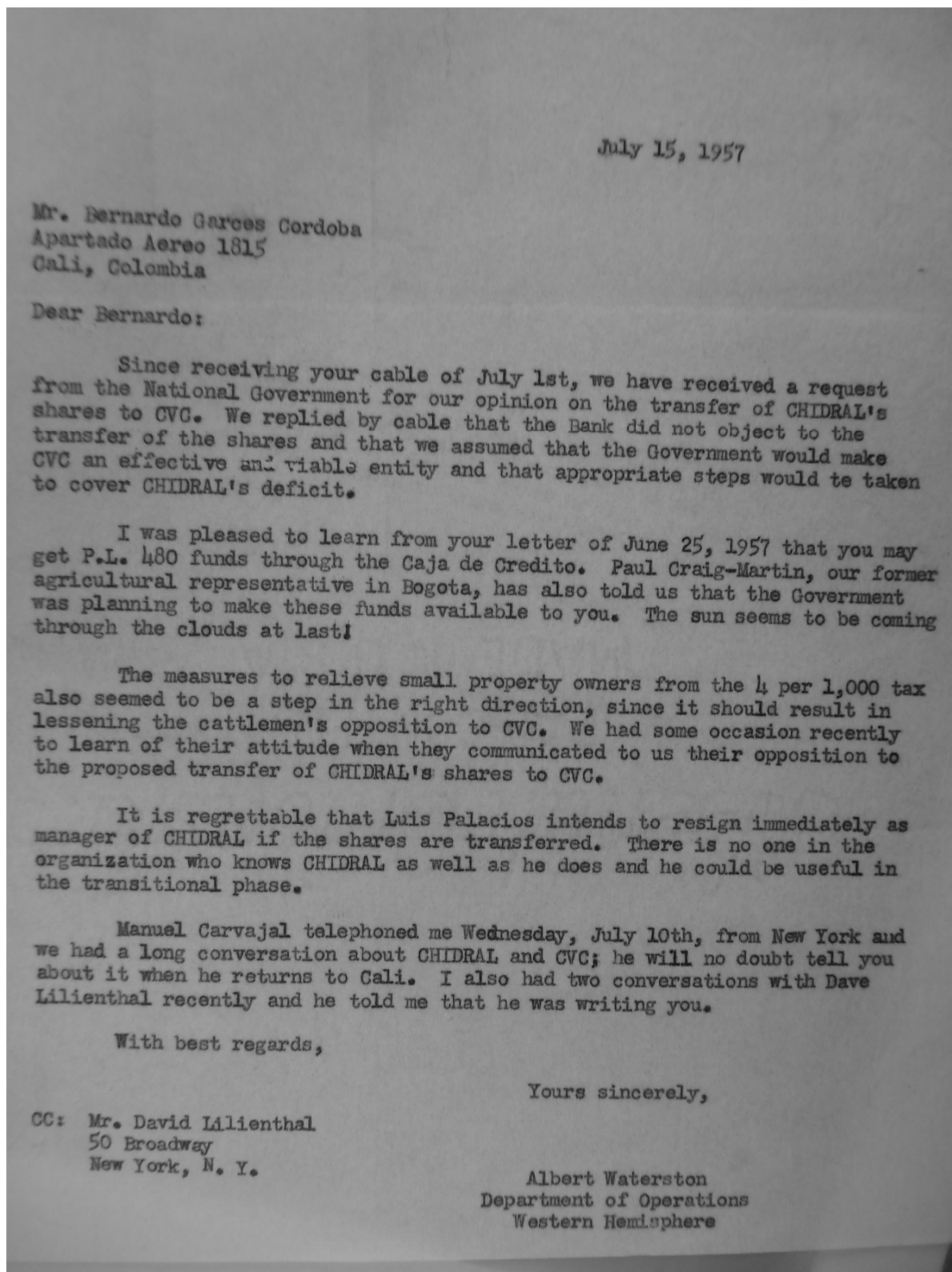
Sincerely yours,



Bernardo Garcés Córdoba

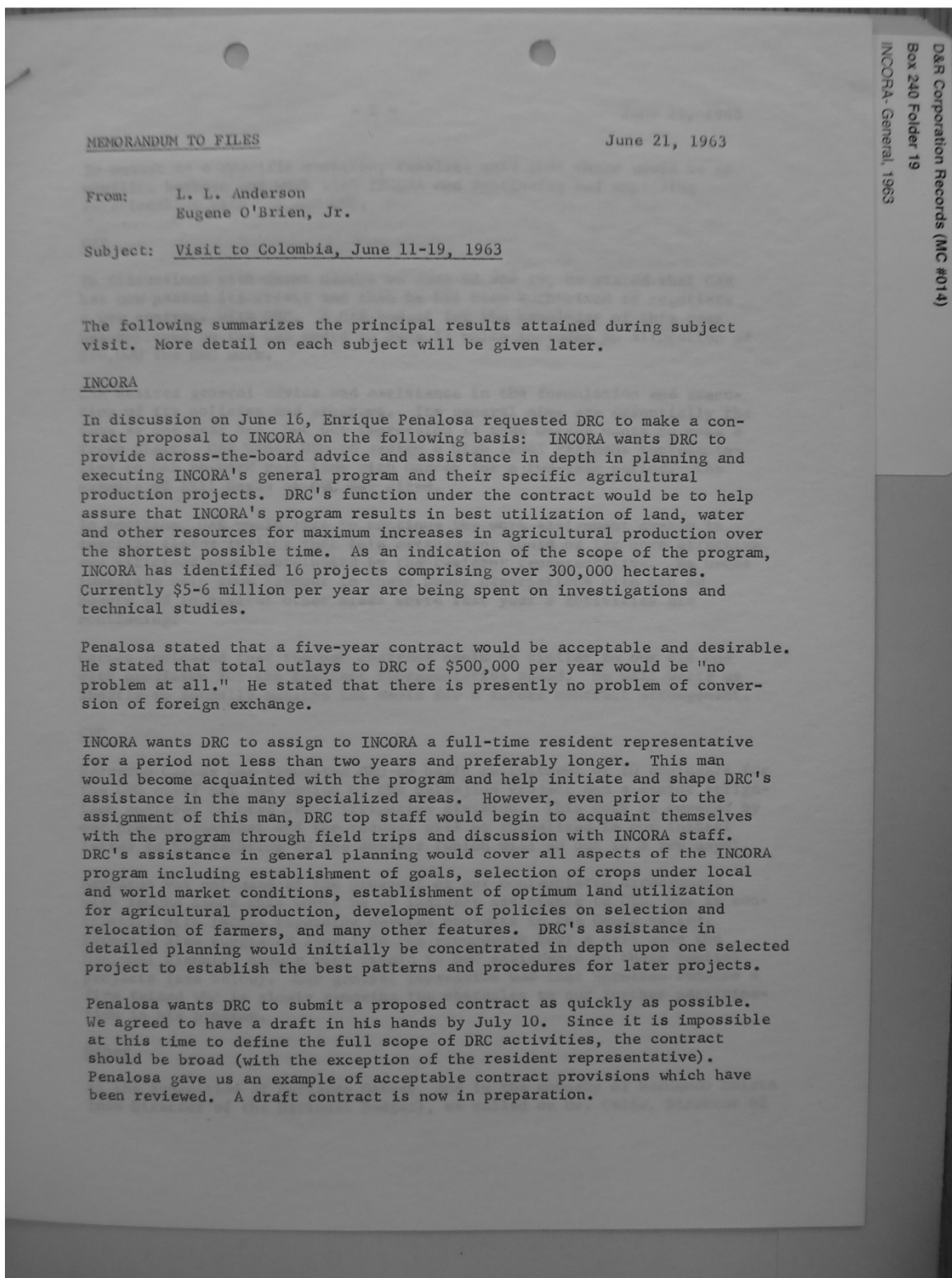
BGC:bdu  
CC : Dr. Diego Garcés G.

13. Lettera di Albert Waterston a Bernardo Garces Cordoba, 15 luglio 1957<sup>531</sup>.



<sup>531</sup> Fonte: D&R, box 240 Records, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.



14. D&R Corporation. Memorandum to files. Re: INCORA. 21 giugno 1963<sup>532</sup>

<sup>532</sup> Fonte: D&R, box 240 Records, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.

June 21, 1963

In answer to a specific question, Penalosa said that there would be no conflict between our work with INCORA and continuing and expanding relationships with CAR and CVC.

#### CAR

In discussions with Cesar Garces on June 12 and 18, he stated that CAR has now passed its crisis and that he has been authorized to negotiate a new contract with DRC. A CAR budget for the remainder of this year was approved by the CAR Board on June 17 which includes an allocation of \$70,000 for DRC work.

CAR desires general advice and assistance in the formulation and execution of its policies and programs. Its general aims are essentially the same as one year ago, but our impression is that Garces wants to make a fresh start. CAR wants DRC to assign a high level resident representative to CAR to work full time with Garces for a two-year period. The example of Bill Hayes at CVC was cited.

In addition, CAR would like to continue the work assignment system in specific fields feeling that this arrangement would be far more effective and efficient when coordinated by the resident representative. He needs immediate help from Seymour in their power negotiations with EEE de Bogota and in several other areas where last year's activities are continuing.

Garces indicated that the new contract could be similar to our old one with provision for the resident representative added. He will write us shortly to formally outline the basis for a future contract arrangement.

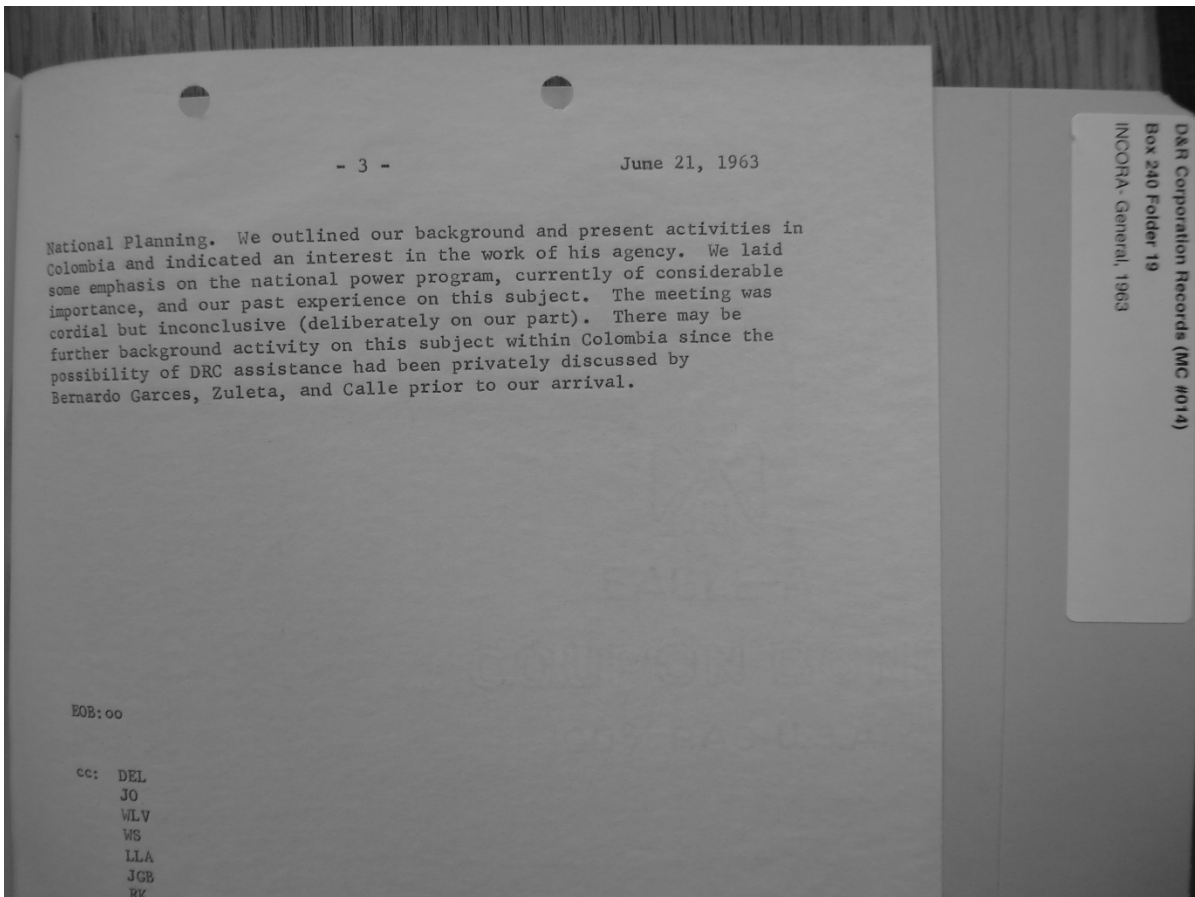
#### CVC

Bernardo Garces has requested DRC to begin recruitment of 10 engineers for the CVC staff for the design of the Salvajina Project and a senior irrigation engineer to head CVC's irrigation division. This work is covered by our present contract and the request will be formalized in our initial letter to him relating to the subject (which will go out in a few days).

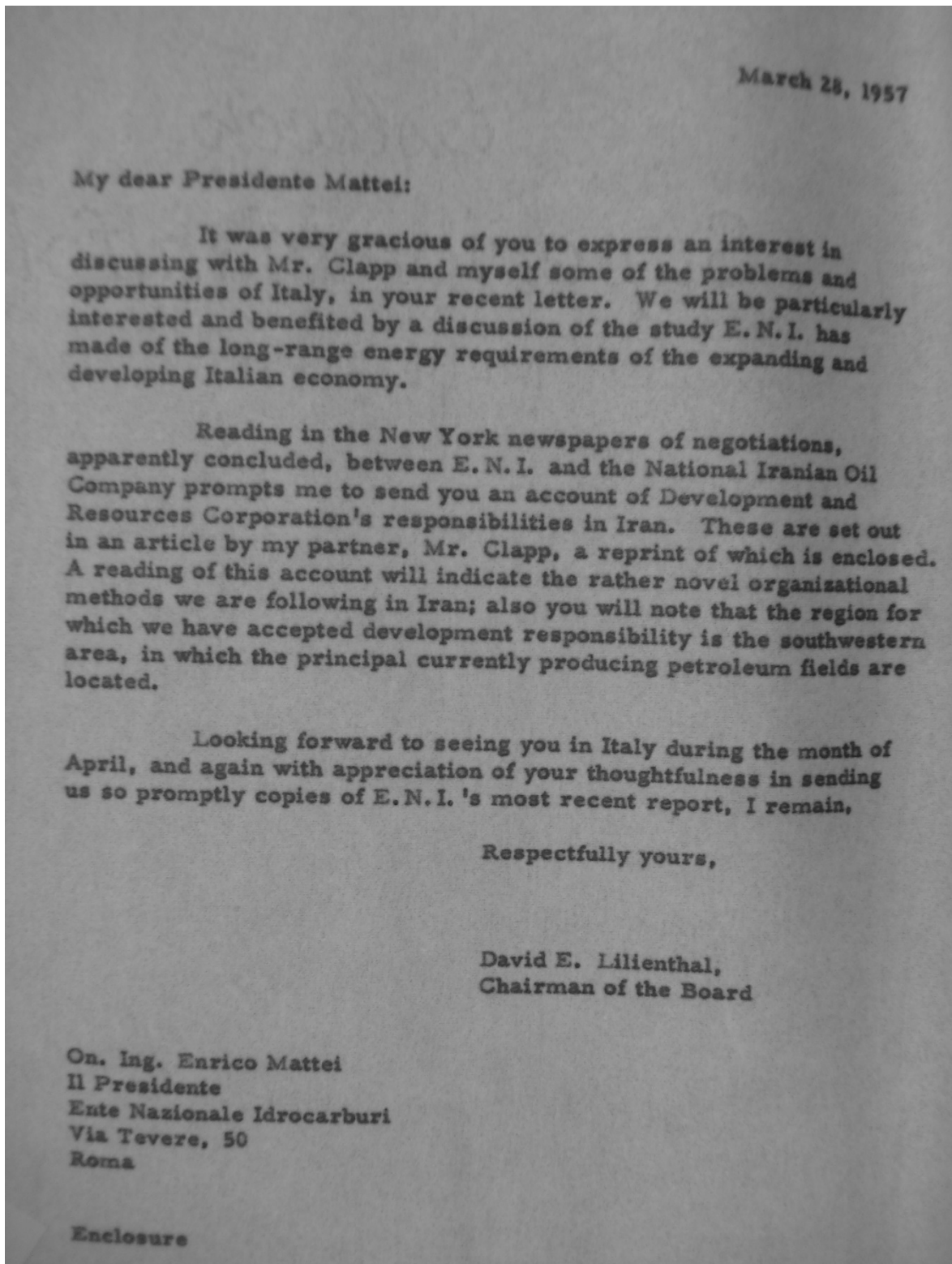
Bernardo was enthused at the prospect of our contemplated arrangement with INCORA since this would be of indirect assistance to CVC, who is contracting with INCORA regarding several projects in the Cauca Valley. Bernardo also suggested (and laid the groundwork for) a call upon the National Planning Agency with regard to DRC assistance on their capital projects (see below). Our general impression was that Bernardo remains a firm friend who is slowly removing the obstacles to our further participation in his program.

#### Other

At the suggestion of Bernardo Garces, and in the company of Hernando Zuleta (now Director of the National Budget), we called on Dr. Calle, Director of



15. Lettera di David Lilienthal a Enrico Mattei, 28 marzo 1957<sup>533</sup>.



<sup>533</sup> Fonte: Chronological Files Box 556a, David Lilienthal Papers, David E. Lilienthal Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers Princeton University Library, Princeton, N.J.

## Résumé en Français

### Introduction

Créée en 1944, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le développement entre en activité en 1947. Parmi les premières activités auxquelles elle se consacre au cours des années quarante, les missions et prêts de la Banque Mondiale en Colombie représentent un moment clef dans l'évolution de cette institution vers la forme d'organisation, l'articulation des procédures et la définition des objectifs qui la caractérisent encore aujourd'hui. Notre recherche porte sur ce processus, en se concentrant en particulier sur la mission organisée en 1949 et sur les conséquences de cette celle-ci sur l'évolution de la Banque, ainsi que sur la politique économique colombienne.

Dirigée par Lauchlin Currie, un économiste partisan du New Deal, employé dans le « Brain Trust » de Roosevelt en 1934 et en charge par la suite de la Foreign Economic Administration pendant la Deuxième Guerre mondiale, la mission d'enquête générale (« General Survey mission ») de 1949 représente la première tentative de la Banque d'étudier l'ensemble des conditions économiques d'un pays, avant d'orienter son intervention. Nombre d'études ont souligné que cette intervention a joué un rôle central dans l'histoire de la Banque, surtout en termes de conception et d'élaboration des interventions dans les pays dits en développement<sup>534</sup>. Par l'analyse de ce genre de missions en Colombie, cette historiographie explique souvent ce processus comme le résultat du triomphe d'un modèle ou d'une vision du développement parmi les différentes options qui se confrontaient au sein de la Banque. Dans cette perspective, les pays recevant les missions des organisations financières internationales sont analysés en tant que terrains d'application d'un modèle élaboré par les experts internationaux et appliqué à des contextes différents.

La présente recherche se distingue de cette approche en proposant notamment deux questions qui seront développées tout au long de notre analyse des missions de la Banque Mondiale en Colombie entre 1949 et 1966. La première porte sur l'ensemble des pratiques liées à l'évolution des politiques de la Banque mondiale dans les premières années d'activité, en soulignant en particulier le caractère émergent de cette organisation.

---

<sup>534</sup> Edward Sagendorph Mason et Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, 956 p ; Michele Alacevich, *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Washington, D.C., Stanford University Press, 2009, 218 p.

La période entre 1947 et 1952 est fondamentale dans l'institutionnalisation de la Banque, en termes de structure organisationnelle et de modalités d'intervention. Dans cette évolution, les missions représenteraient un moment d'interaction entre experts internationaux et experts locaux, fondamental pour comprendre l'évolution de l'action de la Banque mondiale.

Cette idée n'est pas simplement une critique à l'argument selon lequel les organisations internationales appliquent partout les mêmes programmes (du type « *one size fits all* ») et le même modèle de développement, en dépit des différences parmi les terrains d'action. En effet, cette vision de l'action des organisations telles que la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International a déjà été critiquée par l'historiographie. Les études les plus récentes ont démontré que les conceptions et les politiques relatives au développement ont évolué au cours d'un processus non linéaire<sup>535</sup>. Cependant, ces travaux affirment que la Banque a agi en appliquant un modèle d'intervention, qui évolue au cours du temps, mais qui n'est que le résultat des débats entre les experts de la Banque. Notre étude partage, avec ces travaux, l'importance accordée à l'étude des théories et des débats sur les conceptions du développement qui ont lieu à l'intérieur de la Banque, ainsi que à l'étude de l'influence du contexte international dans lequel l'organisation intervient. Mais notre hypothèse va au-delà, essayant de montrer que la politique de cette organisation a été élaborée par les stratégies mises en place au cours des missions et que la façon dont les missions ont été organisées a joué un rôle fondamental dans l'approbation des prêts et des institutions créées pour gérer le crédit affecté.

En suivant cette approche, le contexte et les institutions locales parmi lesquelles la Banque agit ne sont pas des terrains « neutres » d'application d'un modèle de développement élaboré à Washington. Au contraire, c'est justement dans les pratiques des missions que ce modèle est élaboré. Autrement dit, pour comprendre les décisions issues des missions et la façon dont ces décisions ont influencé la politique de la Banque, il faut revenir à l'articulation des stratégies et des contraintes des acteurs concernés, tant au niveau local qu'international.

À partir de cette hypothèse, le défi principal de la recherche a été celui d'élaborer une méthode d'analyse permettant de saisir les stratégies et les pratiques mises en place au cours des missions de la Banque Mondiale et de les mettre en relation avec les résultats de ces missions. La méthode choisie et ses implications en termes d'exploitation des

---

<sup>535</sup> M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, *op. cit.*

sources constituent le deuxième aspect qui différencie notre thèse des travaux sur les organisations internationales. En effet, nous estimons que pour saisir ces stratégies il faut analyser les liens mis en place entre les acteurs, locaux et transnationaux, au cours des missions et en observer l'évolution dans le temps. Il s'agit donc d'appliquer une approche relationnelle à l'étude des missions des experts de la Banque Mondiale en Colombie, en considérant les liens sociaux comme un ensemble de ressources qui peuvent être mobilisées ou de contraintes qui peuvent entraver ou influencer la pratique des acteurs. Dans cette approche, le crédit international et, plus particulièrement, l'aide de la Banque Mondiale en Colombie, est étudié comme un ensemble de pratiques et d'institutions étayées sur les liens entre tous les acteurs. Les organisations sont donc considérées comme systèmes relationnelles et l'analyse des réseaux sociaux aide à la compréhension de leur fonctionnement.

La reconstruction de ces relations par l'analyse des réseaux sociaux permet de saisir les logiques de décision et les stratégies des acteurs, ainsi que l'émergence d'une ligne d'action qui s'impose sur les autres. À partir de la reconstruction de ces liens, nous parvenons donc à mieux comprendre l'émergence de certaines institutions à la base de la demande et de la gestion des prêts, ainsi que des critères d'évaluation et d'intervention des experts internationaux dans les pays en développement. Nous essayons donc d'étudier un phénomène transnational par une approche micro historique<sup>536</sup>. Cela ne signifie pas nier l'importance du contexte international dans lequel l'action de la Banque Mondiale se produit, notamment en ce qui concerne la politique étrangère des États-Unis, ni l'ordre économique mondial dans l'après-guerre et l'évolution de la Guerre Froide, mais essayer d'ajouter des nouveaux éléments de compréhension et d'analyse.

Pour analyser le tissu relationnel de la mission de la Banque en Colombie, nous nous sommes appuyés sur la correspondance entre les différents experts recrutés par la Banque pour cette mission, retrouvée aux archives de la Banque Mondiale à Washington et parmi les fonds privés de certains experts recrutés<sup>537</sup>. Plus précisément, nous avons reconstruit le milieu relationnel des acteurs qui participent aux échanges épistolaires

---

<sup>536</sup> Pour cette perspective, voir: Francesca Trivellato, « Is There a Future for Italian Microhistory in the Age of Global History? », *California Italian Studies*, 2011, vol. 2, n° 1.

<sup>537</sup> Nous avons exploité les fonds privés de Lauchlin Currie, conservés à l'Université de Duke et les fonds privés de Albbert Hirschman et David Lilienthal, conservés à l'Université de Princeton. En ce qui concerne les acteurs colombiens, nous avons consulté les archives des anciens Présidents colombiens Alberto Lleras Camargo et Alberto Lleras Restrepo, conservés à la bibliothèque Louis Angelo Arango de Bogota. A partir de la moitié des années Cinquante, nous avons remarqué l'affirmation d'autres agences et programmes de développement, qu'ont été analysés grâce à la documentation conservée aux archives nationales des Etats Unis : les National Archives Records Administration en Maryland (D.C.).

autour des missions de la Banque Mondiale en Colombie. Il est rare de pouvoir disposer, comme c'est le cas ici, d'un vaste corpus de lettres échangées entre les experts de cette organisation lors de ses missions : la présence de ce matériel nous révèle le caractère émergent de la Banque en 1949. Jusqu'à la moitié des années cinquante, ses politiques et procédures d'action ne sont pas encore clairement définies. Les nombreuses lettres échangées entre Washington et Bogota témoignent d'un processus de création d'une organisation, au cours duquel la Banque s'interroge sur les critères d'évaluation des projets à financer et sur le rôle qu'elle doit jouer dans la mise en œuvre des programmes de développement. Autour de cette dynamique, les acteurs concernés construisent des alliances en vue de poursuivre des objectifs communs, s'interrogent sur les stratégies à mettre en place et négocient entre eux. Dans les années soixante, la Banque est toujours bien active en Colombie, mais ses procédures sont désormais standardisées : par conséquent, les échanges diminuent et laissent place à des rapports rédigés par les experts à différents moments de chaque mission. Des quelques 1200 lettres que nous avons pu rassembler concernant les missions de la Banque en Colombie pour la période 1949-1966, plus de 80% d'entre elles concernent les dix premières années et les 18% restant portent sur les années 1960-1970. La source exploitée est donc particulièrement significative et pertinente pour le sujet analysé, car c'est à travers ces échanges que la Banque conçoit sa politique d'action et met en place ses procédures d'intervention.

En suivant donc l'idée consistant à comprendre le rôle des missions en Colombie, d'une part dans l'évolution des politiques et, d'autre part, dans les institutions mises en place pour la gestion du crédit international en Colombie, et ce à travers une approche relationnelle, notre thèse s'articule en trois parties :

1) la description du contexte international au sein duquel les missions de la Banque mondiale en Colombie se produisent (1940-1955). Dans cette optique, les trois premiers chapitres sont consacrés à la définition du cadre historiographique, à la description des premières années d'activité de la Banque ainsi qu'à celle du contexte politique et économique colombien au sein duquel l'action de la Banque Mondiale s'est déroulée.

2) l'analyse relationnelle des premières missions, entre 1949 et 1955 et de leurs antécédents. Cette analyse vise à faire en lien entre la configuration des missions et les résultats qu'elles produisent du point de vue institutionnelle. Nous nous interrogeons sur la progressive constitution d'un milieu relationnelle favorable à la mise en place des programmes de développement financés par la Banque, pour ensuite entrer dans les détails des missions de la Banque elles-mêmes et reconstruire l'ensemble des relations établies entre les experts internationaux et les acteurs locaux.



3) Les effets globaux de ces missions en ce qui concerne l'évolution des programmes de développement international entre 1955 et 1966. Nous nous sommes concentrées sur l'évolution de la présence de la Banque mondiale dans le pays, en soulignant les liens avec l'affirmation d'autres programmes de développement, comme l'Alliance pour le Progrès, mais nous avons aussi remarqué les effets de certains programmes financés par la Banque dans d'autres régions, notamment l'Italie, en notant l'affirmation d'un réseau transnational d'expertise économique entre Etats Unis, Europe et Amérique Latine.

## **Première Partie : Le nouvel ordre politique et économique mondial après la Deuxième Guerre mondiale (1945-1955)**

### *1) Cadre historiographique et méthodologique de notre étude*

Le premier chapitre vise à délimiter notre recherche en ce qui concerne l'historiographie existante et la méthodologie adoptée. Nous avons situé notre analyse dans le contexte des relations internationales, économiques et politiques des premières années de la Guerre Froide et avons défini l'activité de la Banque Mondiale en relation avec l'émergence et l'affirmation des organisations internationales dédiées à l'aide économique en direction des pays en développement. En effet, la Guerre Froide et les programmes internationaux de développement économique sont deux dynamiques indépendantes, d'un point de vue spatial et chronologique. Les deux objets d'étude donc ne peuvent pas être superposés, en présentant les programmes de développement économique internationaux comme étant liés uniquement aux relations internationales marquées par la Guerre Froide.

La Guerre Froide a fait l'objet d'une très vaste historiographie. Parmi les débats les plus récents, qui peuvent tous être inclus dans le courant « néo révisionniste », notre étude se nourrit principalement des contributions qui ont suivi l'introduction de l'expression « Guerre Froide mondiale », proposée par l'historien anglais Odd Arne Westad en 2005<sup>538</sup>. Avec son ouvrage, qui, depuis sa publication, a marqué profondément l'historiographie sur le sujet, Westad adopte une démarche originale en s'intéressant tout particulièrement à l'action et aux interventions des deux superpuissances hors des frontières occidentales, alors qu'un grand nombre d'études se limite à l'Europe. Cette perspective souligne non seulement l'importance des régions non-européennes aux différentes phases de la guerre froide, mais vise également à mettre l'accent sur la contribution spécifique du « Tiers-Monde » dans l'évolution du conflit entre les deux superpuissances. Le Tiers-Monde devient ainsi l'objet d'analyse privilégié pour saisir les différentes phases du conflit<sup>539</sup>. Westad reconstruit en particulier la manière dont ces idéologies, nées au sein des politiques des deux superpuissances, se sont établies dans les régions du Tiers-Monde et ont influencé son développement.

---

<sup>538</sup> Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, New Ed edition., Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2005, 496 p.

<sup>539</sup> *Ibid.*, p. 1.

Notre étude partage l'intérêt de l'auteur pour une histoire de la Guerre Froide allant au-delà des frontières traditionnelles liées à l'intervention des superpuissances en Europe, mais applique une approche différente au phénomène étudié. Nous ne visons pas à établir une hiérarchie parmi les régions marquées par la Guerre Froide, en termes d'importance et de pertinence, mais cherchons plutôt à comprendre les interactions et les influences réciproques dans le déploiement des politiques et des stratégies. Au lieu d'estimer le degré de contrôle exercé par les États-Unis sur les régions examinées, nous avons tenté d'écrire une histoire attentive à la façon dont certaines politiques et décisions résultent de stratégies à la fois locales et internationales, répondant à des dynamiques propres, en interaction avec un contexte international plus vaste.

Bien évidemment, il ne s'agit pas de nier le fait que les relations entre les États-Unis et les régions concernées par leur intervention étaient largement asymétriques. L'objectif est plutôt de montrer comment une telle intervention ne peut aucunement être analysée dans une perspective unilatérale, car il s'agit de prendre en compte les différentes modalités d'adaptation locale à ces dynamiques et hiérarchies mondiales. En ce qui concerne l'Amérique Latine, cette perspective est particulièrement intéressante, car elle souligne l'importance de mettre en relation les débats historiographiques sur la Guerre Froide avec les débats sur l'évolution du système des relations interaméricaines, dans la mesure où la chronologie des relations entre les États-Unis et l'Amérique Latine ne coïncide pas avec les phases de la Guerre Froide.

Le deuxième cadre historiographique avec lequel nous nous confrontons est celui portant sur les experts économiques internationaux et l'affirmation des organisations financières internationales dans le panorama des relations économiques internationales après la Deuxième Guerre mondiale. Pour ce faire, nous avons croisé deux courants historiographiques. Le premier, qui porte sur l'histoire des organisations internationales et de l'expertise économique, s'est affirmé au cours des dernières années<sup>540</sup>. Le deuxième est celui relatif à l'affirmation des experts et des élites étatiques en tant que groupe chargé de la planification économique nationale, avec une attention particulière portée à la planification dans les pays en développement. Nous avons mis l'accent sur les perspectives plus fréquemment adoptées, en soulignant des limites que nous avons essayé de dépasser par une approche méthodologique alternative.

---

<sup>540</sup> William H. Becker et William M. McClenahan Jr, *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 356 p ; M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, *op. cit.*

Quant à l'historiographie sur l'histoire des organisations internationales telles que la Banque Mondiale, nous avons signalé le manque presque total d'analyses qui mettent en relation la configuration organisationnelle de ces agences avec les politiques mises en place<sup>541</sup>. En effet, la plupart des contributions tentent de définir l'évolution des politiques des organisations financières internationales en termes d'affirmation d'un modèle d'intervention par les débats au sein des agences elles-mêmes, fortement influencés par les théories sur le développement et sur l'aide internationale, qui se produisent dans le milieu gouvernemental et académique, surtout nord-américain<sup>542</sup>. C'est un point très important dans la définition de notre recherche, car ces approches conduisent à une reconstruction historique des politiques des organisations internationales ne tenant pas compte des caractéristiques spécifiques des terrains d'application desdites politiques. Dans notre étude, nous avons au contraire essayé de démontrer que la Colombie n'est pas un terrain neutre d'intervention des organismes internationaux. La façon dont les acteurs locaux ont participé aux négociations, contribuant ainsi à l'élaboration des programmes de développement devrait donc être intégrée à l'analyse des politiques internationales.

En ce qui concerne les experts étatiques, notre but était d'étudier l'interaction entre le personnel politique local et les experts internationaux dans la mise en place de programmes de développement et donc de comprendre, dans le cas colombien, les mécanismes de réception des recommandations des experts internationaux et de gestion du crédit international. Nous nous sommes donc confrontés à la littérature portant sur les experts gouvernementaux, qui les analyse souvent sous l'angle de l'histoire et de la sociologie des élites. La formation d'une catégorie d'experts gouvernementaux depuis les années 1920, en parallèle à certaines conjonctures politiques et économiques (modernisation des structures administratives de l'État, réaction aux crises économiques et politiques etc.), est, dans cette perspective, définie par la présence de certaines caractéristiques socio-professionnelles, tirées d'analyses prosopographiques. Les notices individuelles d'un certain groupe de personnes sont inventoriées et classées, afin de mettre en évidence les aspects communs et identifier, de cette façon, un champ social suivant certains comportements dictés par les caractéristiques qui lui sont attribuées. Il nous semble que ce type d'approche ne permet pas de reconnaître la présence d'une

---

<sup>541</sup> La seule exception, à notre connaissance, est l'étude de Jeffrey Chwieroth, « Organizational change 'from within': exploring the World Bank's early lending practices », *Review of International Political Economy*, 2008, vol. 15, n° 4, p. 481-505.

<sup>542</sup> A ce propos, il faut tout de même souligner que plusieurs analyses portent sur la réception des théories produites aux États-Unis par les élites des Pays en développement. Voir, à ce propos Yves Dezalay et Bryant G. Garth, *La Mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002, 504 p.

multiplicité de stratégies dans les comportements individuels, qui échappent aux catégories fixées *a priori* par le chercheur<sup>543</sup>.

Après avoir souligné les limites des travaux portant sur l'histoire des organisations internationales et des élites locales, le premier chapitre se conclut avec la présentation de notre méthodologie d'analyse, qui applique une approche relationnelle pour comprendre le rôle joué par les stratégies individuelles et collectives dans les négociations, en reconnaissant la présence d'alliances et factions qui croisent le milieu des élites étatiques et économiques colombiennes avec celui des experts internationaux. Au cours de nos recherches, nous avons en effet noté que le tissu relationnel et les négociations entre les acteurs étaient un élément essentiel dans l'affirmation et l'institutionnalisation de l'intervention de la Banque mondiale dans les années cinquante. Nous avons proposé cette méthode en dialoguant surtout avec les études micro historiques italiennes<sup>544</sup>, qui reprennent, en effet, l'anthropologie sociale britannique dite de Manchester<sup>545</sup> et la sociologie économique et des organisations, concernant en particulier le concept d'encastrement de Marc Granovetter<sup>546</sup> et celui d'espace d'action concrète proposé par Michel Crozier et Erhard Friedberg.<sup>547</sup>

## 2) *Bretton Woods, l'aide internationale américaine et la Banque Mondiale (1944-1955)*

Pour comprendre les mécanismes évoqués, il est cependant nécessaire d'analyser la Banque mondiale du point de vue organisationnel et institutionnel. Tel est l'objet du deuxième chapitre qui aborde trois aspects fondamentaux : les débats autour des Accords de Bretton Woods et le contexte des relations internationales après la Deuxième Guerre Mondiale (1944-1946) ; la relation entre la Banque Mondiale et les autres organisations

---

<sup>543</sup> Voir, sur ce point, l'affirmation de Zacarias Moutoukias et Jean Pierre Dedieu: « Les études prosopographiques de type classiques [...] orientés vers la recherche de constantes par l'analyse de groupes massifs d'individus, réduits à quelques variables, apparaissent souvent peu soucieuses de décrire les liens que ceux-ci entretiennent entre eux et surtout avec d'autres », in Juan Luis Castellano, *Réseaux, familles et pouvoirs dans le monde ibérique à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, CNRS Éditions, 1998, 278 p. p. 261.

<sup>544</sup> Giovanni Levi, *L'eredità immateriale: Carriera di un esorcista nel Piemonte del Seicento*, Torino, Einaudi, 1985, 202 p.

<sup>545</sup> Jeremy Boissevain, *Friends of friends : networks, manipulators and coalitions*, Oxford, Basil Blackwell, 1974, 300 p.

<sup>546</sup> Mark Granovetter, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », 1985, *American Journal of Sociology*, n° 91, p. 481-510.

<sup>547</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977.

internationales, avec une attention particulière portée aux programmes de développement financés par les États-Unis comme le Point Four et le Plan Marshall et, enfin, l'organisation de la Banque Mondiale en ce qui concerne sa gouvernance, ainsi que ses premières interventions et les premiers prêts approuvés (1945-1955).

Concernant le premier point, nous nous sommes concentrés en particulier sur la naissance des organismes financiers internationaux, représentant un tournant fondamental dans les relations économiques internationales après la Seconde Guerre mondiale. Nous avons d'abord décrit les principales options négociées lors des Accords de Bretton Woods, pour en souligner deux éléments. Le premier concerne l'encadrement de ces accords, non seulement dans les relations et les objectifs des États-Unis et du Royaume-Uni, représentés respectivement par Harry Dexter White et John Maynard Keynes, mais aussi dans les relations entre les États-Unis et les autres pays du continent américain. La présence de ces pays, récemment analysés par l'historiographie<sup>548</sup>, est intéressante puisqu'elle permet de souligner leur rôle dans les débats sur la Banque Mondiale et l'aide au développement déjà au moment des dits Accords. Mais un deuxième aspect est encore plus central. Les Accords signés ne contiennent pas de véritable orientation de l'action de la Banque. Les critères d'évaluation des prêts restent très flous, surtout en ce qui concerne leur approbation et les mécanismes de fonctionnement de la Banque. Ses premières années d'activité sont donc fortement influencées par le personnel recruté, qui la dirige de façon autonome. Bien évidemment, les États-Unis détiennent des droits de vote très importants au sein de l'Assemblée Générale et du Conseil Exécutif de la Banque, qui aurait pu leur donner des moyens d'action internationale tenant compte principalement de leurs objectifs dans le cadre de la Guerre Froide. Pourtant, l'administration de la Banque Mondiale, surtout à partir de la présidence de John McCloy en 1947, insiste sur l'importance de suivre des critères de solidité financière dans les programmes à financer, en dépassant les critères « idéologiques » ou « politiques ». En effet, la nécessité de vendre les bons de la Banque sur les marchés financiers pour augmenter le capital dont la Banque dispose dans ses opérations, implique une gestion des prêts basée sur la crédibilité des pays recevant l'aide internationale, en termes de solvabilité et d'impact des programmes financés sur la croissance économique des Pays-mêmes. À la lumière de ce constat, nous avons observé que les débats sur l'efficacité des différents modèles de développement proposés parmi les experts internationaux n'ont été qu'un des aspects

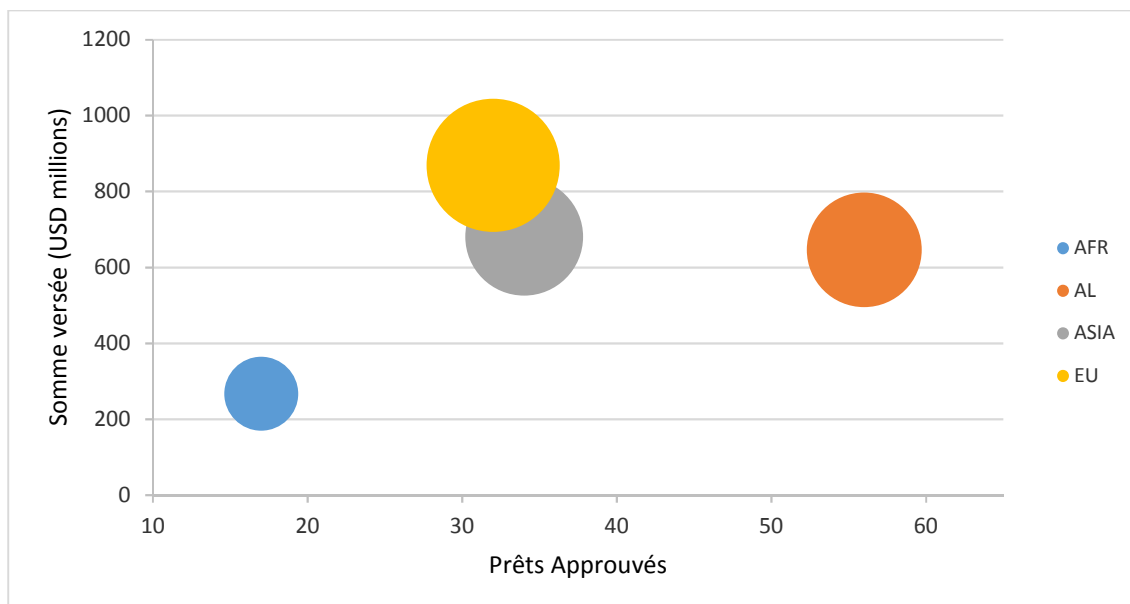
---

<sup>548</sup> Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2014.

évalués dans le choix des programmes à financer, l'autre étant la crédibilité de la Banque sur les marchés financiers internationaux et sa capacité d'attirer les investisseurs.

Nous avons ensuite reconstitué la relation entre les activités de la Banque mondiale et les programmes d'intervention économique financés par les États-Unis. Pour aborder ce dernier point, nous avons principalement utilisé les documents produits par la Banque mondiale, qui fournissent des éléments importants pour analyser les premières interventions et les premières évaluations faites par ses experts. À ce propos, nous avons remarqué l'importance de l'Amérique Latine, en ce qui concerne les sommes octroyées, ainsi que pour les nombre de prêts approuvés entre 1947 et 1955. En même temps, l'Europe demeure un terrain important pour les opérations de la Banque, ce qui confirme une véritable interaction entre la Banque et les autres agences consacrées aux programmes d'assistance internationale tels que le « Programme de rétablissement européen » (European Recovery Program – ERP). En particulier, le prêt accordé à la France en 1947, le plus important en termes de sommes versées (250 millions de dollars américains, correspondant aux 33% de la liquidité de la Banque), se justifie par la nécessité de contribuer aux crédits pour la reconstruction de l'Europe au sortir de la Deuxième Guerre Mondiale, en coordination avec les mesures d'assistance allouées par les États-Unis, avant le Plan Marshall.

Le début du Plan Marshall a sans doute réorienté l'action de la Banque en Europe, mais non dans le sens d'une opposition nette entre reconstruction, confiée aux États-Unis, et développement, confié à la Banque. Il s'est plutôt agi d'orienter les ressources de la Banque, largement inférieures à celles mises en place par les États-Unis, de façon à leur assurer un emploi efficace, en coordination avec celui du Plan Marshall.



**Figure 1: Distribution des prêts par région (1947-1955)<sup>549</sup>**

Le dernier point abordé dans notre analyse des premières années d'activité de la Banque concerne l'organisation même, pour souligner la relation entre son caractère émergent et fluide et les pratiques mises en place par cette organisation. Nous avons en effet pu constater que les pratiques développées dans les premières années d'activité, en l'absence d'un cadre organisationnel figé, a fortement influencé l'évolution de la Banque. Ainsi, la seule analyse du contexte international, en termes de hiérarchie entre les régions et de politique d'endiguement dans le cadre de la Guerre Froide, ne suffit pas pour comprendre l'action et le processus de conception des problèmes et des solutions liées aux programmes de développement financés. L'étude de la microstructure de ces organisations (organisation interne, personnel, conventions et les règles à la base du travail des différents départements) aide à comprendre les stratégies employées.

Ce type d'approche à l'étude des organisations internationales est peu employé dans les études sur le sujet. Les travaux de Mason et Asher et Alacevich<sup>550</sup>, déjà évoqués, ont offert quelques pistes à cet égard, en particulier par l'analyse des changements dans l'organisation de la Banque suite à la « réforme » de 1952. En effet, à cette date, la Banque cesse d'être organisée autour de deux départements principaux, celui de la recherche

<sup>549</sup> Source : Elaboration de l'auteure à partir des données extraites de : World Bank Archives, *Projects and Operations*, <http://projects.worldbank.org/>.

<sup>550</sup> E.S. Mason et R.E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*; M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, op. cit.



économique et celui des prêts, pour adopter une répartition par zone : un département pour chaque région où la Banque exerce ses activités (Amérique Latine, Asie etc.).

Tout en décrivant ces aspects, ces recherches n'adoptent pas une véritable étude microstructurale de l'organisation. L'article de Jeffrey Chwioroth, publié en 2008, est, à notre connaissance, la seule étude qui développe une analyse organisationnelle de la Banque mondiale et de son impact sur la nature des prêts<sup>551</sup>. En travaillant sur les premiers prêts de la Banque, l'auteur conclut que les pratiques liées au versement des prêts sont les produits de dynamiques intra-organisationnelles<sup>552</sup>. L'auteur développe cette thèse en insistant sur un point qui est très important pour notre analyse, à savoir l'autonomie de gestion du personnel de la Banque, qui se répercute sur les décisions prises à l'égard des prêts et des politiques d'intervention. Ainsi, les changements internes aux Départements responsables de l'approbation des prêts ont affecté l'évolution des politiques de la Banque. À ce propos, Chwioroth note en particulier la transition entre les premiers prêts, visant à la stabilisation de la balance des paiements (approuvés jusqu'au début des années cinquante) et les prêts destinés au financement de projets spécifiques (« *project oriented* »). Cette transition s'expliquerait par un bouleversement des hiérarchies entre les départements de la Banque.

Notre étude partage le lien étroit que Chwioroth établit entre l'évolution organisationnelle de la Banque et les décisions prises à l'égard des stratégies et des interventions dans les programmes de développement. En effet, nous avons également mis l'accent sur la période d'émergence de la Banque en tant qu'organisation. Cependant, nous croyons que l'étude des Départements et de la hiérarchie entre les départements de la Banque n'épuise pas les pistes d'investigation. En effet, les experts recrutés pour diriger les missions dans les pays candidats à l'octroi d'un prêt devraient faire l'objet d'une étude plus approfondie. À travers les concepts d'« acteur stratégique » et du système « action concrète », théorisés par Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>553</sup>, nous nous sommes concentrés sur l'interdépendance entre le cadre dans lequel les acteurs agissent et l'ensemble de leurs pratiques. Nous avons ainsi démontré que certaines procédures se sont stabilisées de manière irréversible (ou *path dependent*), à travers un processus ni complètement arbitraire ni totalement volontaire ou prémédité.

---

<sup>551</sup> J. Chwioroth, « Organizational change 'from within' », art cit.

<sup>552</sup> *Ibid.*, p. 482.

<sup>553</sup> M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, op. cit.

3) *Le contexte colombien avant l'intervention de la Banque Mondiale : économie, société, politique*

Pour comprendre comment ces procédures se sont cristallisées dans l'interaction entre le personnel local et international, le troisième chapitre présente le paysage politique et socio-économique colombien des années trente jusqu'au milieu des années cinquante, pour resituer les négociations entre le gouvernement colombien et les organismes internationaux de crédit dans le contexte historique du pays. Par cette analyse, nous mettons l'accent sur les acteurs locaux et le contexte en montrant leur influence sur la forme et les contenus des programmes activés. Il s'agit d'un paysage politique, social et économique extrêmement varié et complexe, qui ne peut être réduit au simple cadre politique. Pour cette raison, outre les partis et les factions qui s'alternaient tour à tour au pouvoir, nous nous sommes attardés les groupes socio-économiques qui ont conduit à certaines réformes, ou qui sont intervenus dans les négociations avec les organismes internationaux.

Le cadre proposé par Daniel Pécaut en 1986 nous fournit des éléments utiles pour comprendre les structures politiques et sociales de l'État colombien au XXe siècle. L'historien français décrit les mécanismes grâce auxquels les élites dirigeantes ont pu aligner les différents groupes de pression et les représentants des différents intérêts<sup>554</sup>, en affirmant que l'État colombien était, dans les années trente, le lieu où différents intérêts trouvaient une cohésion. En ce sens, l'alternance au pouvoir entre les deux partis traditionnels, conservateur et libéral, ne saisit l'évolution des politiques sociales et économiques mises en place dans les années trente et quarante :

« Vouloir rendre compte de ce clivage [le clivage entre les deux parties] comme s'il exprimait les programmes sociaux ou économiques de groupes sociaux aux intérêts opposés relève d'une complète erreur de perspective [...] »<sup>555</sup>.

En fait, dans la période qui suit la Grande Dépression, nous voyons l'affirmation « d'un style libéral du développement »<sup>556</sup>, dans lequel les producteurs de café influencent la politique du gouvernement à travers différentes formes d'organisation collective. Ces intérêts promus par les élites économiques traversent l'opposition, qui date de la fin du

---

<sup>554</sup> Daniel Pécaut, *L'ordre et la violence. Evolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997, p. 85.

<sup>555</sup> D. Pécaut, *L'ordre et la violence. Evolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, op. cit.

<sup>556</sup> *Ibid.*, p. 19.

XIX<sup>e</sup> siècle, entre libéraux et conservateurs. Il s'agit donc de comprendre quels intérêts se sont affrontés et comment ceux-ci ont pu orienter la politique économique colombienne. Cela ne signifie pas pour autant que l'appartenance politique ne représente pas un élément d'identité. Au contraire, cette identité se définit autour d'une « mémoire familière et locale », enracinée et cristallisée. C'est précisément pour cette raison, dans la définition des alliances et des stratégies, que les liens personnels de type familial ou amical dépassent l'adhésion à un programme politique. Il est donc nécessaire d'examiner les stratégies mises en place par ces acteurs et, dans notre cas particulier, les décisions prises dans le domaine des programmes de développement international, en tenant compte des différentes dimensions de leurs intérêts propres, qu'ils soient liés à leur milieu socio-professionnel, ou à des liens locaux, régionaux, ou encore transnationaux. Grâce aux objectifs croisés des groupes de pression, plusieurs options ont été proposées et évaluées, au cours de la mise en œuvre des plans de développement, sans que les acteurs locaux et internationaux s'ancrent dans une vision unique de développement. Pour cette raison, il est fondamental de se pencher d'abord sur ces intérêts, pour en montrer leur évolution au fil du temps.

Entre les années trente et cinquante, la Colombie a vécu une alternance entre des moments de grande expansion des programmes de développement international et d'autres de contraction du crédit international. Cependant, nous ne pouvons pas tracer un parallèle systématique entre l'idéologie et le discours politique d'une part et de l'adhésion à certains programmes internationaux de l'autre. L'exemple le plus significatif de cette complexité est certainement le régime de Gustavo Rojas Pinilla, arrivé au pouvoir par un coup d'État en 1953 et resté au pouvoir jusqu'au 1957. L'affirmation de ce régime conservateur, réfractaire aux organismes interaméricains, a coïncidé avec une forte expansion du crédit international. Cette dynamique est contradictoire seulement en apparence, si nous analysons l'évolution des missions des agences internationales dans le pays depuis les années quarante et les conséquences qu'elles ont produit sur la planification.

Les missions des agences internationales se basaient sur un réseau de relations entre les acteurs locaux et internationaux représentant des intérêts articulés sur plusieurs échelles. Quelle que soit l'orientation du gouvernement de Rojas au début des années cinquante, suite aux liens établis pendant ces missions, certains acteurs locaux ont promu l'application des programmes de développement international de façon autonome, indépendante et souvent conflictuelle avec le gouvernement Rojas. Par conséquent,

décrire le régime de Rojas uniquement sous l'angle de l'appartenance politique du Président et de son entourage s'avérerait insuffisant pour étudier la relation avec les organismes internationaux. C'est pourquoi nous avons montré l'évolution de la scène politique du pays, mais aussi présenté les représentants des principaux groupes d'intérêts économiques et les principales réformes entreprises, dans le but de donner un aperçu du contexte économique et politique dans lequel la Banque Mondiale est intervenue.

Cette approche permet également de comprendre comment le contexte colombien a influencé l'élaboration de politiques de développement en dehors du cas colombien. Nous ne voulons pas affirmer que le contenu des programmes mis en place en Colombie, ou les principes desquels ils s'inspiraient, étaient nécessairement reproduits dans d'autres pays, mais l'on peut constater que, à un moment où les formes et la structure organisationnelles des missions de la Banque Mondiale dans les pays dits en développement étaient encore en évolution, les missions en Colombie ont représenté une occasion importante pour orienter les missions futures. Dans ce cadre, le rôle des acteurs colombiens a été déterminant.

Ces questions ont été abordées en décrivant la situation politique, économique et sociale colombienne de 1930, lorsque le Parti libéral a repris la direction du pays, à 1953, l'année du coup d'État du général Gustavo Rojas Pinilla. Nous avons analysé en premier lieu les institutions économiques et politiques colombiennes, en nous concentrant sur leurs relations avec les États-Unis et, plus généralement, avec le système interaméricain. En particulier, nous avons insisté sur l'émergence et affirmation d'acteurs sociaux tels que les *gremios* (Fédération Colombienne des producteurs de café et Association Nationale des Industriels) et leur influence dans les politiques adoptées. Ensuite, nous avons souligné la correspondance entre les réformes entreprises aux différentes périodes et le changement intervenu dans les relations avec les États-Unis. Enfin, nous avons consacré la partie finale du chapitre au rôle joué par les tensions profondes qui ont eu lieu dans la seconde moitié des années quarante dans la redéfinition de l'équilibre politique, avec une attention particulière portée à la montée des dirigeants populistes à partir de la fin des années trente et l'aggravation des tensions sociales dans de nombreuses régions du pays au fil des années quarante, pour évaluer l'influence de ce contexte sur la présence des institutions internationales dans le pays.

## **Deuxième Partie : Les premières missions de la Banque Mondiale en Colombie et leurs antécédents (1925-1952)**

Après avoir abordé le contexte dans lequel se produit l'intervention de la Banque Mondiale en Colombie, cette deuxième partie est entièrement consacrée aux missions elles-mêmes. Organisée en trois sections, elle vise à parcourir les premières négociations entre les experts colombiens et les experts internationaux, à partir des années Vingt, en analysant les liens établis au cours des missions elles-mêmes et leurs conséquences sur le plan institutionnel.

Nous avons amorcé cette étude par les négociations qui ont précédé l'arrivée des experts internationaux grâce au document de synthèse produit par la Banque Mondiale au cours d'une première mission exploratoire, menée par Gilbert H. Clee, en 1948<sup>557</sup>. Ce document illustre deux éléments importants pour comprendre le contexte dans lequel cette mission se situe. Tout d'abord, la présence d'autres organismes internationaux qui avaient déjà financé des projets dans le pays et toute la région. En particulier, l'Export-Import Bank est désignée comme la principale source de crédit pour la Colombie. Le deuxième élément concerne l'existence d'une liste de projets, considérés comme prioritaires, portée à l'attention des experts de la Banque. Nous apprenons que le gouvernement colombien avait avancé des demandes de financement pour le développement du secteur industriel, la construction de deux centrales hydroélectriques et des routes et des mesures liées au développement agricole. C'est à ce moment qu'émerge la nécessité aux yeux de la Banque d'une évaluation plus approfondie des exigences du pays. Cela démontre donc que les experts et hommes politiques locaux avaient déjà élaboré un plan de négociation avec les agences internationales.

Ce constat nous a conduites à nous poser quelques questions préliminaires à l'étude des missions de la Banque Mondiale : quelles dynamiques ont permis cette opération de la part des acteurs locaux ? Dans quel contexte les missions de la Banque sont-elles activées ? Dès 1947, certains experts de la Banque, en particulier le vice-président Robert Garner, avaient entrepris des contacts avec certains représentants du gouvernement et des entrepreneurs privés. Plutôt que de réunions officielles, il s'agissait de contacts visant à tester l'intérêt de la Banque à financer un certain nombre de projets spécifiques. Ces réunions ont été pour la plupart organisées par des entrepreneurs et des hommes d'affaires, particulièrement actifs dans le contexte interaméricain, depuis les années vingt. Ces groupes ont pu s'intégrer à un réseau de relations qui comprenait les

---

<sup>557</sup> World Bank. 1948. *Bank loans to Colombia, Ecuador, Peru and Bolivia*. Loan series; n° L 34. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1948/05/1558348/bank-loans-colombia-ecuador-peru-bolivia>

entreprises américaines, les agences gouvernementales et les agences de crédit, publiques et privées, par des canaux différents. Le premier chapitre de cette deuxième partie insiste donc sur les étapes de la création de ce milieu relationnel, favorisant l'intervention de la Banque Mondiale à la fin des années quarante.

1) *Les élites colombiennes dans le système interaméricain : diplomatie du dollar, crise de la dette et prêts de l'Export-Import Bank (1925-1948)*

Les relations économiques colombiennes avec les États-Unis et avec les institutions interaméricaines font l'objet d'un grand nombre d'études, principalement axées sur les relations bilatérales avec les États-Unis<sup>558</sup>. Cependant, peu de contributions analysent ces relations dans le cadre d'un processus unique d'intégration dans le contexte interaméricain. Ce chapitre vise à retracer les étapes de ce processus entre la fin des années vingt et la fin des années quarante. Plus précisément, nous abordons trois moments : celui de l'activation des prêts avec les banques américaines au cours des années vingt, la crise de la dette de 1935 et les négociations avec les agences interaméricaines qui ont suivi, ainsi que les interventions et les prêts de l'Export-Import Bank, à partir de 1941.

Un premier mécanisme important d'accès au crédit international est mis en place dans les années vingt, pour financer la construction d'infrastructures et la modernisation des branches importantes du secteur économique de la Colombie<sup>559</sup>. Cette première ouverture au crédit international s'est produite au cours de la dénommée « diplomatie du dollar » : l'afflux massif de capitaux américains grâce à la vente d'obligations par les agences gouvernementales nationales et locales colombiennes sur le marché financier américain, par l'intermédiaire de certaines banques privées aux États-Unis. Cette dynamique caractérise en particulier l'Amérique latine, mais aussi de nombreux pays européens et asiatiques. Les travaux de José Antonio Ocampo et Rosemary Thorp ont illustré l'importance de ce crédit par rapport au financement de la construction d'infrastructures au profit des régions productrices de café<sup>560</sup>. Environ 80% de

---

<sup>558</sup> Voir en particulier: Bradley Lynn Coleman, *Colombia and the United States: the making of an inter-American alliance, 1939-1960*, Kent, Ohio, Kent State University Press, 2008, 303 p ; Stephen J. Randall, *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, 260 p.

<sup>559</sup> Pour une analyse de l'évolution de la modernisation de l'Etat et de l'économie colombienne dans les premières décennies du 900, voir: James D. Henderson, *Modernization in Colombia: The Laureano Gomez Years, 1889-1965*, Gainesville, University Press of Florida, 2001, 544 p.

<sup>560</sup> Germán Colmenares et José Antonio Ocampo, *Historia económica de Colombia*, Bogota, Planeta, 1997, 525 p ; Rosemary Thorp, *Economic management and economic development in Peru and*

l'investissement public garanti par des capitaux étrangers était employé à la construction des infrastructures, et en particulier à l'extension des réseaux ferroviaires locaux, qui concernait principalement les zones de production telles que Antioquia, Caldas, Cauca et Cundinamarca<sup>561</sup>. Nombre d'études ont évalué l'efficacité de ces prêts par rapport à la croissance économique colombienne<sup>562</sup>. Notre analyse met plutôt l'accent sur la corrélation entre ces prêts et le début des programmes de développement avant les années quarante. Il s'agit donc de déterminer comment ce processus a affecté les demandes ultérieures de crédit par le gouvernement colombien aux organismes internationaux et en particulier à la Banque Mondiale.

Les bons vendus aux banques commerciales britanniques et américaines ont été utilisés, comme mentionné, pour le développement des infrastructures et des industries départementales et locales. Cela a nécessité une intervention directe de la part d'experts et ingénieurs américains en Colombie et a permis aux élites colombiennes d'établir une première interaction avec des acteurs économiques colombiens et internationaux, qui se développe dans les futures négociations avec les agences américaines de crédit (principalement l'Export-Import Bank) et les organisations internationales (en particulier la Banque mondiale). Notre analyse a donc retracé l'évolution de ces relations en mettant l'accent sur les acteurs concernés. Nous avons en effet montré que ces mêmes acteurs en charge de négocier avec les banques étasuniennes dans les années vingt ont joué un rôle de médiation au cours des négociations avec la Banque mondiale. Ces premiers prêts leur ont donc fourni un capital relationnel et une expertise qui ont été mobilisés lors de négociations ultérieures.

La prochaine étape de l'histoire nous confronte aux conséquences de la crise du 1929 sur les prêts reçus. Entre la fin des années vingt et la première moitié des années trente, l'effondrement du prix des produits exportés et surtout du café provoque l'augmentation de la dette extérieure<sup>563</sup>. Le boom des recettes d'exportation entre 1924 et

---

*Colombia*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, 264 p ; Voir aussi: Juan José Echavarría Soto Banco de la República, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, *Crisis e industrialización: las lecciones de los treinta*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1999 ; Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo et Rosemary Thorp (eds.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, London, Palgrave Macmillan UK, 2000.

<sup>561</sup> R. Thorp, *Economic management and economic development in Peru and Colombia*, op. cit., p. 5.

<sup>562</sup> De plus des études de Ocampo et Thorp, déjà évoqués, voir : William Paul McGreevey, *An Economic History of Colombia 1845-1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 348 p.

<sup>563</sup> José Antonio Ocampo et Eduardo Lora Torres, *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988, 174 p ; José Antonio Ocampo et Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1984 ; Rosemary Thorp, *Latin America in the 1930s: the role of the periphery in world crisis*, Oxford, Macmillan, 1984, 364 p.

1928 correspond à une augmentation tout aussi spectaculaire de la dette extérieure. Par conséquent, malgré l'augmentation des réserves internationales, la dette a commencé à affecter la balance des paiements. Après la crise de 1929, suite à l'effondrement des prix du café, les revenus ont diminué fortement. La *bonanza cafetera* des années vingt a vu sa fin<sup>564</sup>. L'épuisement des réserves internationales accumulées a provoqué l'augmentation de la dette par rapport aux recettes d'exportation. Comme l'indique le tableau 1, entre 1928 et 1932, pour maintenir la balance des paiements en surplus, le gouvernement colombien a utilisé les réserves internationales qui avaient été accumulés grâce à l'excédent de revenu garanti des exportations de café pendant la *bonanza cafetera*. Dès 1932, cependant, les réserves ont diminué de façon significative et le gouvernement colombien a arrêté le paiement de la dette extérieure contractée au niveau départemental ou régional, pour parvenir à un moratoire complet en 1935.

Année	Dette (millions d'USD)	Réserves internationales (millions d'USD)	Ratio dette/exportations
1923	24	7	0,28
1928	222	65	1,19
1932	236	17	3,17
1945	135	177	-0,27

**Tableau 1. Dette colombienne et réserves internationales (1923-1945)<sup>565</sup>**

Ce même moratoire représente une deuxième étape dans l'intégration des élites colombiennes au système interaméricain. En effet, les négociations avec les États-Unis sur les conditions de paiement de cette dette contribuent à la création d'un réseau politique et diplomatique<sup>566</sup>. Nous nous sommes donc attardés sur les liens établis par ces négociations entre certains hommes politiques colombiens et les membres du

<sup>564</sup> L'expression *bonanza cafetera*, traduisible par « prospérité liée au café » indique une phase de forte productivité et vente du café. La Colombie a connu plusieurs cycles d'expansion économique liée à ce type de production. Celle que nous traitons est la première période d'expansion du secteur. La bibliographie à cet égard est immense, pour les objectifs de notre travail, nous nous limitons à signaler deux ouvrages clés : Mariano Arango, *Café e industria: 1850-1930*, Bogota, Carlos Valencia Editores, 1977, 276 p ; Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970 : una historia economica, social y politica*, Mexico, D.F. Bogota, Colegio de Mexico, Ancora Editores, 1983.

<sup>565</sup> Source: Elaboration à partir de J.A. Ocampo et E.L. Torres, *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas*, op. cit.

<sup>566</sup> Surtout à travers les « Foreign Records of the United States [FRUS] »



Département de l'État étasunien<sup>567</sup>. L'intervention de l'Export-Import Bank a été exigée par le gouvernement colombien comme condition pour parvenir à un accord sur la dette. Dès 1941, l'Export-Import Bank active un certain nombre de prêts au gouvernement colombien, qui sont suivis par des prêts à des entreprises privées et publiques du pays.

<b>Description</b>	<b>Date</b>	<b>Somme approuvée</b>
Matériel, équipement et services	05/01/1941	9,9
Matériel, équipement et services	05/01/1941	10
Agricultural development	07/01/1943	14,5
Matériel, équipement et services	29/03/1944	0,16
Matériel, équipement et services	29/03/1944	0,45
Matériel, équipement et services	29/03/1944	0,3
Matériel, équipement et services	29/03/1944	1,3
Matériel, équipement et services	29/03/1944	0,37
Matériel, équipement et services	29/03/1944	0,87
Equipelement pour la construction des chemins de fer	28/06/1944	3
Equipelement pour la construction des chemins de fer	28/06/1944	2
Locomotives	01/03/1946	0,5
Seagoing hopper dredge	12/10/1947	1,98

**Tableau 2 : Prêts approuvés par l'Export-Import Bank en Colombie après la négociation sur la crise de la dette (1941-1948)<sup>568</sup>.**

<sup>567</sup> Nous avons utilisé à ce propos surtout les Foreign Records of the United States.

<sup>568</sup> Source: Export Import Bank, *Annual Reports, 1934-2012*, Export Import Bank of the United States Digital Archives, Series G, Washington D.C., <http://cdm16645.contentdm.oclc.org/cdm/search/collection/ExImD01>.

Cet aspect offre de nombreuses pistes d'analyse. Tout d'abord il permet de resituer l'action de l'Export-Import Bank au sein de l'évolution des relations économiques et financières dans le contexte interaméricain, comme on vient de le voir. Par ailleurs, cela permet d'établir une continuité entre les prêts accordés par les banques américaines et l'intervention ultérieure des organisations internationales dans le pays, continuité qui ne porte pas sur les politiques économiques adoptées, souvent profondément différentes, ni sur les modalités des relations entre la Colombie et les États-Unis, qui sont également en pleine mutation. La continuité concerne plutôt l'inclusion progressive des acteurs politiques et économiques colombiens dans un réseau de transactions au sein de l'audit espace interaméricain.

La naissance des agences internationales représente clairement un nouveau cadre institutionnel, qui inaugure de nouvelles stratégies et la mise en place des programmes de développement dans le pays. Entre les années vingt et quarante, nous assistons à la mise au point des conditions qui ont favorisé une présence durable des organisations internationales dans le pays, au cours de la création progressive de liens via les prêts contractés dans les années vingt, les négociations pour le paiement après la faillite de la seconde moitié des années trente et l'action de l'Export-Import Bank dans les années quarante. Autrement dit, le réseau de contacts établis au cours des années 1920, 1930 et 1940 a conduit à l'intervention de la Banque dans les années cinquante, grâce au rôle de certains acteurs locaux, profondément différents, mais partageant la capacité d'attirer le crédit des agences internationales. Cela nous montre la base relationnelle de l'émergence des programmes de développement dans le pays.

Cela ne signifie pas, bien évidemment, que cette dynamique se développe de manière déterministe et uniquement grâce à l'action des acteurs locaux. Au contraire, la forme qu'a prise l'intervention de la Banque mondiale dans le pays et les relations établies entre les experts locaux et internationaux, ont été le résultat d'une série d'éléments, dont certains sont totalement exogènes et indépendants du contexte colombien, et que nous avons retracés dans la première partie. Cependant, l'action de certains fonctionnaires locaux qui ont agi comme intermédiaires dans le commerce a favorisé cette présence et orienté l'action de la Banque dans le pays. En outre, une cristallisation progressive des relations entre les experts internationaux et le personnel local a été mise en place, produisant ainsi une définition des modalités d'action. Pour conclure, ce chapitre nous introduit à la présence d'acteurs colombiens tout au long des activités de la Banque en Colombie et de leur influence dans la définition des stratégies d'intervention.

2) *Les Missions de la Banque Mondiale en Colombie : la mise en place d'un réseau d'acteurs locaux et internationaux (1949-1950)*

Le tissu des relations développé par certains acteurs économiques colombiens à travers les étapes évoquées a permis à ces derniers de s'intégrer à l'espace interaméricain tout en encourageant l'action des organisations financières internationales dans le pays. À l'appui de cette première reconstruction de l'espace relationnel entre experts internationaux et locaux, nous avons amorcé l'analyse des missions de la Banque mondiale, qui a débuté son intervention en Colombie en 1948. Nous nous sommes ensuite concentrés sur sa mission, en mettant l'accent sur le caractère innovant qu'elle représentait à partir du point de vue de l'histoire économique colombienne en ce qui concerne l'histoire de la Banque et le développement de ses politiques de développement de la Banque.

La mission d'inspection générale ou *General Survey Mission*, en 1949, a été une étape importante dans l'évolution de l'aide internationale au développement en Colombie et, en même temps, un tournant dans l'histoire de la Banque mondiale. Elle visait à diriger une enquête sur toutes les conditions économiques du pays, pour ensuite procéder à un plan de financement du développement. Notre analyse en a retracé les étapes, en se concentrant en particulier sur la structure organisationnelle de la mission et sur l'interaction entre les experts et techniciens locaux et internationaux.

Nous avons d'abord parcouru la documentation afin de cerner notre problématique, en dialogue entre nos résultats et l'historiographie plus récente. Les travaux d'Alacevich restent fondamentaux pour l'étude des premières années des activités de la Banque<sup>569</sup>. Dans un contexte d'études principalement guidées par des analyses politologiques et économiques, Alacevich ne se limite pas à la reconstruction de l'intervention de la Banque en Colombie, il fournit également une interprétation plus générale sur ses premières années d'intervention et sur les théories de développement qui ont guidé son action. En particulier, à travers la comparaison entre Lauchlin Currie et Albert Hirschman, tous deux recrutés en tant qu'experts en Colombie, Alacevich parvient à définir le modèle de développement qui s'impose d'abord en Colombie, pour ensuite être adopté dans d'autres programmes financés par la Banque. Plus précisément, selon

---

<sup>569</sup> E.S. Mason et R.E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*; M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank*, op. cit.

Alacevich, la Colombie a été le terrain de confrontations de différentes approches du développement, à une époque où, comme nous l'avons déjà mentionné, sa ligne d'intervention auprès des pays en développement n'était pas encore établie. Une période d'émergence, donc, à la fois en ce qui concerne son ordre institutionnel et l'orientation de ses actions. Selon Alacevich, l'évolution de la Banque est marquée par un passage d'une Banque plus proche des politiques du New Deal, en accord avec les idées de Keynes et de White, vers une Banque guidée par les principes de Wall Street, c'est-à-dire, orientés par des critères de productivité. Le milieu professionnel des dirigeants de la Banque provenant des circuits financiers américains plutôt que des agences créées sous le gouvernement Roosevelt, aurait en effet marqué les politiques de la Banque, en influençant la gestion et la destination des prêts.

Alacevich ouvre sans doute une nouvelle étape dans l'étude des premières élaborations de théories et pratiques visant à résoudre le problème du développement. Cependant, certaines questions restent sans réponse. En effet, la General Survey Mission en Colombie est analysée essentiellement en tant que première mission de ce genre. La spécificité de la scène politique et de la société colombienne au moment de la réception des programmes nationaux et internationaux de développement économique n'est jamais abordée. En d'autres termes, dans cette analyse, le contexte dans lequel ces politiques sont mises en œuvre est neutre. Notre étude vise à combler cette lacune, en essayant de saisir la contingence du contexte colombien et ses conséquences sur les résultats de la mission, tant en ce qui concerne les acteurs impliqués dans la négociation que la situation politique et économique dans le pays à travers les phases et les résultats de la mission.

La section précédente a déjà montré la présence d'un milieu politique et économique colombien favorable à l'intervention des organisations financières internationales. La présente section retrace les premiers contacts entre le personnel colombien et les conseillers de la Banque mondiale, en vue d'éclairer la dynamique qui a conduit la Banque et le gouvernement colombien à démarrer un programme de développement en Colombie. L'objectif est de mettre en lumière les stratégies derrière les décisions prises, en s'appuyant sur l'analyse des réseaux sociaux comme outil permettant de tracer les mécanismes d'interaction à la base de la prise des décisions. La reconstitution des relations qui structure les missions de la Banque Mondiale nous permet en effet de montrer que les théories et propositions que l'historiographie considère être le produit des débats formulés par les consultants de la Banque mondiale, sont le résultat d'une interaction complexe entre acteurs locaux et acteurs internationaux. C'est un constat important dans la formulation des analyses des plans de développement, car il

s'oppose à l'idée que ceux-ci sont un ensemble de « recettes » élaborées à Washington, puis appliquées dans différents contextes d'intervention. Notre analyse cherche à montrer que, pour le cas colombien, les programmes de développement mis en place par la Banque Mondiale ont une « paternité » beaucoup plus complexe, et sont le résultat de l'interaction entre différents acteurs, opérant sur différents contextes d'intervention.

Comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction, l'analyse relationnelle des missions de la Banque Mondiale en Colombie a été réalisée en s'appuyant sur la vaste correspondance échangée entre les experts. Si la plupart des lettres sont échangées entre le chef de la mission, Lauchlin Currie, et la direction de la Banque à Washington, l'existence d'autres destinataires est également importante : il s'agit d'autres experts de la Banque recrutés pour la mission ou bien des Colombiens concernés. De toute évidence, l'univers relationnel de la mission ne se limite pas aux individus qui s'échangent ces lettres. Il existe tout un ensemble d'échanges oraux (lors de réunions, rencontres, de voyages) qui ont pu être en partie identifiés, en considérant les individus qui sont mentionnés par chaque expéditeur lors d'un échange. Une analyse relationnelle de ces documents éclaire le rôle de chaque individu dans les processus qui ont conduit aux décisions adoptées par la Banque et le personnel colombien. Par ailleurs, ces matériaux nous permettent de suivre les modifications de la morphologie du réseau, et ainsi étudier l'évolution de l'organisation mise en place pour la gestion des prêts de la Banque dans le pays.

Nous avons analysé la correspondance portant sur la mission (1947-1950), sur les démarches ayant suivi l'élaboration des recommandations de la Banque (1951) ainsi que sur les organismes qui dans les années 1951-1954 étaient chargés de mettre en pratique ces recommandations. Il s'agit d'un corpus de 584 lettres, provenant de plusieurs fonds d'archive. Ceux de la Banque Mondiale tout d'abord, mais aussi les archives personnels de deux de consultants ayant participé à la mission : le chef Lauchlin Currie et l'économiste Albert Hirschman, qui a participé par la suite aux opérations des années 1952-1954<sup>570</sup>.

Dans un premier temps, nous n'avons considéré que les relations marquées par un échange épistolaire, sans tenir compte des autres liens (familiaux, amicaux, professionnels etc.), révélés par d'autres sources. Cela nous donne une vision évidemment limitée et partielle des relations entre ces acteurs, mais cohérente et homogène. Par conséquent, nous

---

<sup>570</sup> World Bank Archives, Washington DC; Lauchlin Bernard Currie Papers, 1931-1994 and undated (bulk 1950-1990), Duke University Library, Durham, North Carolina; Albert O. Hirschman Papers 1900-2004, Princeton University Library, Princeton, New Jersey.

avons pu établir un lien entre tous les expéditeurs et leurs destinataires ainsi que les individus mentionnés dans les échanges. Chaque lettre a donc été analysée en tant qu'ensemble de relations entre 202 individus, qui étaient soit expéditeurs, soit destinataires, soit mentionnés.

IDLettre	IDPerson1	IDPerson2	Date
210	122	4	28-avr-47
210	122	3	28-avr-47
58	2	127	15-mai-47
161	162	164	19-mai-47
160	163	164	02-jui-47
160	163	162	02-jui-47
209	86	4	25-fév-48
208	8	7	28-avr-48
207	7	8	30-avr-48
207	7	97	30-avr-48

**Table 3 : Portion des relations saisies<sup>571</sup>**

Notre analyse s'est concentrée sur deux aspects :

- 1) Les liens entre les acteurs concernés, considérés en tant que ressources pour montrer comment ces liens ont été mobilisés par les acteurs colombiens pour avoir accès aux négociations de la Banque et, de là, au crédit international ; puis comment ces liens ont orienté la politique de la Banque dans le pays ;
- 2) L'évolution du réseau dans le temps et sa relation avec les institutions économiques mises en place pour gérer les prêts de la Banque ;

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la Banque Mondiale était déjà présente dans le Pays depuis 1948 à la demande de certains entrepreneurs et industriels

---

<sup>571</sup> Source: World Bank, General Survey Mission et Technical Assistance en Colombie, World Bank Archives, Washington D.C., Box 32 et 33, élaboration de l'auteure.

qui, dans la période précédente, avaient déjà profité des prêts d'autres agences financières internationales. Sous l'effet de la politique du « Bon Voisin » (Good Neighbour Policy), le pays avait reçu une tranche importante de prêts émanant de l'Export-Import Bank et il avait renforcé ses échanges commerciaux dans l'espace interaméricain. Une classe politique bien intégrée dans les organisations interaméricaines ainsi que des élites économiques encourageant l'intervention d'organisations internationales de crédit, constituent donc le contexte dans lequel s'insère l'intervention de la Banque.

Les premiers contacts se produisent grâce aux entrepreneurs Alfonso Araujo et José Gutierrez Gomez, représentants de l'Association des Industriels Colombiens (ANDI), qui commandent une première mission, en 1948, pour financer des projets agro-industriels. Cela produit la préparation du document précédemment évoqué et montre comment un groupe d'entrepreneurs et responsables politiques colombiens ont favorisé l'intervention des experts internationaux dans le pays. Il s'agit d'individus capables de mobiliser des réseaux tant aux États-Unis qu'en Colombie, grâce aux transactions des années trente évoquées précédemment. Ces réseaux leur donnent la crédibilité et l'expertise pour convaincre les dirigeants de la Banque de l'opportunité d'intervenir dans le pays. En 1948, c'est Emilio Toro qui intervient directement auprès du Vice-président Robert Garner et propose d'effectuer une mission qui ne vise pas à élargir des prêts pour des projets spécifiques, mais plutôt à effectuer une enquête pour étudier l'ensemble des conditions économiques du pays. Nous avons donc d'un côté l'action d'un groupe d'entrepreneurs qui activent directement des liens avec les experts de la Banque Mondiale, sur la base de ses réseaux transnationaux et, de l'autre, l'action d'Emilio Toro, au sein de la Banque Mondiale.

Le premier rapprochement avec la Banque est donc le résultat d'une mobilisation d'intérêts différents et d'une action qui se produit sur des plans multiples, du local au transnational. Ce qui met en question l'idée d'une organisation internationale comme la Banque Mondiale qui arrive dans un pays avec un dessein préétabli de son action est donc à rejeter. La première vision d'un programme de développement à long terme, financé par la Banque Mondiale, est le résultat de l'ensemble des négociations entre des acteurs poursuivant intérêts et logiques différents. Les évolutions et les changements de politique de la Banque ne peuvent être étudiés uniquement en termes de confrontation d'idées différentes. Pour comprendre l'action de ces organisations et les raisons qui ont permis à un modèle de développement de s'affirmer par rapport aux autres, il est nécessaire d'analyser les interactions entre les individus dans la mise en place d'une organisation et des institutions nécessaires à son fonctionnement.

Une fois recruté, Currie constitue l'équipe de la mission en Colombie. Elle est formée de 14 experts internationaux, parmi lesquels seulement trois sont membres de la Banque, et de 14 consultants colombiens. La reconstitution de la mission à travers les lettres échangées révèle plusieurs éléments. Tout d'abord, le rôle, encore une fois, d'Emilio Toro dans les négociations, cet ancien producteur de café et membre de la Fédération des producteurs de café. Non seulement il oriente la Banque vers la mission générale, mais il joue également un rôle central dans les décisions concernant le recrutement du personnel colombien et les secteurs/régions devant être traitées par l'étude. Davantage que les membres de la Banque, c'est Toro qui dirige, avec Currie, la mission dans le pays. Encore une fois, cela montre que l'élaboration du programme n'est pas le résultat d'une pensée élaborée à Washington et appliquée en Colombie. Au contraire, le rapport final est l'effet des études et de l'action d'individus qui ne font pas même partie du personnel de la Banque<sup>572</sup>. Cet élément est très significatif si on le met en relation avec les études sur l'émergence de l'expertise économique internationale et les mécanismes de réception de l'aide internationale. Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, nombre d'études ont désormais démontré que les pays concernés par l'aide internationale ont mis en place des formes de réception et d'adaptation de ces politiques, mais notre analyse essaie d'aller plus loin, en montrant que ces politiques sont, en fait, formulées dans l'interaction avec le personnel local concerné, qui n'a pas seulement un rôle de réception, plus ou moins actif, mais contribue à l'élaboration des idées et politiques mises en œuvre.

Cette insertion progressive d'acteurs dans le réseau de la mission peut être analysée à l'appui de la notion de chaîne relationnelle élaborée par Michel Grossetti. Comme il l'affirme lui-même, « dans cette méthode, il ne s'agit pas d'analyser des structures statiques, mais plutôt l'activation de relations dans des processus d'accès à des ressources »<sup>573</sup>. Selon nous, cette notion est très utile pour intégrer une analyse relationnelle basée sur la construction des réseaux égocentrés<sup>574</sup>. L'analyse des réseaux

---

<sup>572</sup> Lauchlin Currie ne travaillera plus avec la Banque après cette mission et, tout au cours de la mission, il soulignera l'importance de garder une autonomie complète par rapport au groupe dirigeant de la Banque.

<sup>573</sup> Michel Grossetti, Jean-François Barthe et Nathalie Chauvac, « La mobilisation des relations sociales dans les processus de création d'entreprises. Aperçus à partir d'une enquête en cours », *Sociologies pratiques*, 2006p. 43-59p.

<sup>574</sup> Pour la notion de réseau égocentré nous nous référerons aux travaux de Zacarias Moutoukias, Michel Bertrand et Maurizio Gribaudo. Voir : Jean-Pierre Dedieu, Zacarias Moutoukias, « Introduction. Approche de la théorie des réseaux sociaux », in Juan Luis Castellano, Jean-Pierre Dedieu (dir.), *Réseaux, familles et pouvoirs dans le monde ibérique à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, CNRS Éditions, 1998, pp. 7-30; Maurizio Gribaudo, Alain Blum, « Des catégories aux liens individuels. L'analyse statistique de l'espace social », *Annales ESC*, 45/6, 1990, pp. 1365-1402; Zacarias Moutoukias, « Réseaux de négociants ou réseaux égocentrés : une approche méthodologique » in Pierre-Yves Beaurepaire, Dominique Taurisson



égocentrés est très efficace pour rendre compte de la multiplicité des relations individuelles qui interviennent dans les transactions. Chaque transaction est encadrée dans un univers de liens qui renvoient simultanément à des rôles sociaux différents. La reconstitution d'un réseau égocentré montre donc comment certains acteurs se trouvent au croisement d'une multiplicité de ressources qui constituent un capital mobilisable dans les transactions. Toutefois, elle tend à considérer l'ensemble de ces liens de façon statique. La notion de chaîne relationnelle, au contraire, parvient à penser une conception dynamique des relations, en se concentrant sur « la genèse de ces relations et sur le contexte de cette genèse »<sup>575</sup>. Pour construire une chaîne relationnelle, en effet, on observe quels sont les liens effectivement mobilisés pour accéder aux ressources pendant une transaction. Si nous prenons, à titre d'exemple, le marché du travail<sup>576</sup>, nous considérons quel est le lien spécifique, dans l'univers des contacts d'ego, qui lui permet d'accéder à l'emploi. Dans la plupart des cas, ce lien ne permet pas immédiatement l'accès au travail, mais favorise plutôt le contact avec un autre lien, hors de l'univers d'ego, qui mène à un emploi. Il s'agit donc d'une chaîne de relations, qui commence dans l'univers de contacts d'ego, mais qui le dépasse et dont la reconstruction décèle la dynamique de mobilisation des liens spécifiques qui ont permis d'accéder à l'emploi.

Suivant cette vision, nous avons considéré la mission comme un processus où certains acteurs ont eu progressivement accès à des ressources, qu'il s'agisse de ressources « matérielles », c'est-à-dire l'attribution d'un financement de la Banque, où bien de ressources relationnelles, les liens établis avec les experts de la mission et avec d'autres acteurs en dehors de la mission même. La genèse de cette insertion est différente pour chaque acteur. Nous pouvons retrouver des intermédiaires, déjà connectés avec les experts internationaux, qui mettent en relation les responsables politiques locaux avec Currie ou bien l'accès direct au réseau, d'acteurs directement contactés par Currie. Cette dynamique montre l'importance évidente d'étudier l'ensemble des contacts dans lequel un individu est encadré, de façon à comprendre sa stratégie et les mécanismes de mobilisation des ressources. Si cet aspect est bien pris en compte dans la reconstruction

---

(éd.), *Les ego-documents à l'heure de l'électronique. Nouvelles approches des espaces et des réseaux relationnels*, Montpellier, Presses universitaires de Montpellier, 2003, pp. 447-468. Pour une révision et mise à jour de cette notion nous nous sommes appuyés sur l'article de Claire Lemerrier « Analyse de réseaux et histoire », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2, 2005, pp. 88-112.

<sup>575</sup> Michel Grossetti, Bes Marie-Pierre, « Encastres et découplages dans les relations science-industrie », *Revue française de sociologie*, 42-2, 2001, pp. 327-355.

<sup>576</sup> Grossetti se réfère ici à l'article phare de Mark Granovetter « The strength of weak ties », *American Journal of Sociology*, Volume 78, Issue 6 (May, 1973), 1360-1380 suivi par *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*, Chicago, Chicago University Press, 1974.

d'un réseau égo-centré, la notion de chaîne relationnelle nous aide à comprendre les contextes d'émergence des relations et la façon dans lequel des acteurs mobilisent leurs relations pour accéder aux ressources. Dans notre cas, nous avons analysé l'insertion progressive des acteurs locaux au réseau de la Banque dans le pays.

Les échanges épistolaires montrent des fragments d'une chaîne relationnelle, qui a permis l'insertion des élites locales colombiennes dans le réseau de la Banque Mondiale. Autrement dit, l'ensemble des contacts qui composent le réseau égo-centré de chaque acteur mobilisé dans la chaîne nous révèle l'univers relationnel plus large de chaque individu.

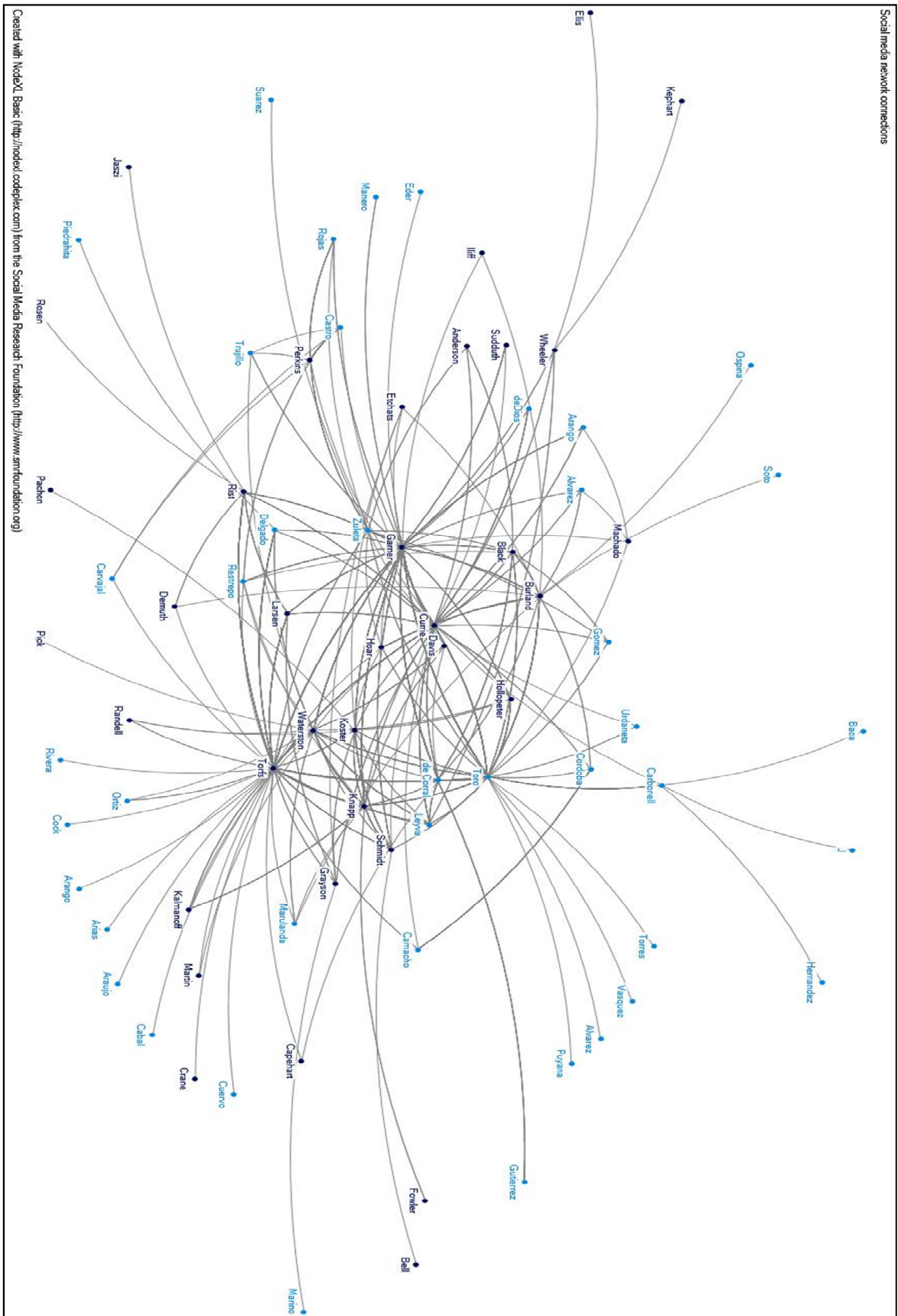


Figure 2 : Réseau egocentré de Lauchlin Currie (1949-1953)

Si la construction des réseaux égocentrés nous permet de connaître l'éventail des ressources, mais aussi des contraintes relationnelles de chaque individu, la construction des chaînes relationnelles trace la dynamique de mobilisation de ces ressources. Ces processus permettent non seulement l'accès aux ressources du réseau (les prêts de la Banque et les contacts avec les experts), mais aussi d'apprendre des procédures. La mission est donc un processus d'apprentissage, pour les élites locales colombiennes, mais aussi pour les experts internationaux. Un apprentissage qui se produit dans le cadre de l'interaction concrète entre les individus, que nous avons retracée à travers l'échange des lettres.

	Année				
	1949	1950	1951	1952	1953
	3	37		81	12
	5	40		82	223
	8	63			
	9	108			
	10	68			
	18	307			
	19	42			
	20	104			
	21	93			
	22	308			
	24	94			
	39	67			
	52	144			
	85	66			
	92	43			
<b>Personnes en contact avec Currie au cours du temps</b>	96	47			
	98	139			
	102				
	109				
	111				
	112				
	115				
	118				
	119				
	120				
	126				
	132				
	133				
	134				
	135				
	254				
	317				
	349				

**Figure 2 : Progressive insertion des acteurs dans le réseau égocentré de Lauchlin Currie (1949-1953)<sup>577</sup>**

Au cours des cinq mois (juin 1949- octobre 1949) de la mission, l'équipe collecte des informations sur tous les secteurs économiques et financiers. Il s'agit de construire pour la première fois des données et des statistiques utilisables dans un contexte d'interaction avec la Banque Mondiale. Ces données sont créées soit par les experts internationaux, à travers l'élaboration de statistiques nationales déjà existantes, soit à travers des enquêtes préparées par les groupes économiques désireux de recevoir une aide de la Banque. C'est le cas de l'Association Nationale des Industriels (ANDI), dirigée, en 1949, par ce même José Gutierrez Gomez qui avait ouvert les négociations avec la Banque. L'association lance une enquête parmi ses membres pour collecter des informations sur les conditions des entreprises, en indiquant la possibilité de proposer un projet à financer avec l'aide de la Banque Mondiale. À cette étape, les experts de la Banque se limitent à collecter ces informations pour évaluer l'état du secteur, recenser les principales entreprises dans le pays (et pouvoir estimer, de cette façon, quels sont les secteurs plus développés, plus intégrés au le marché extérieur, etc.).

Cette dynamique montre que la mission a provoqué l'émergence d'institutions telles que le recensement des industries intéressées par le capital étranger, le rôle joué par les associations patronales (*gremios*), comme l'ANDI et, surtout, la mise en place de critères d'application aux financements de la part de la Banque Mondiale. Bien évidemment, la Banque ne finance que des projets « faisables », c'est-à-dire planifiés et applicables par rapport au capital demandé, mais les procédures de demande ne sont pas encore formalisées. L'interaction entre experts internationaux et élites locales et nationales est donc fondamentale pour que ces dernières puissent recevoir le prêt, mais, en même temps, c'est dans cette interaction que la Banque commence à définir ses propres procédures d'évaluation des projets et d'attribution du crédit.

Cette analyse a donc démontré que l'élaboration des programmes de développement se produit *avec* et non *avant* la mise en place des procédures organisationnelles. Les liens relationnels jouent un rôle fondamental dans l'émergence et l'affirmation de ces procédures. Dans les années cinquante, la Banque mondiale met en place une politique d'intervention sur la base de prêts de développement pour les zones

---

<sup>577</sup> Le nombre représentent les identifiants uniques de chaque acteur. Source : Source : World Bank, General Survey Mission et Technical Assistance en Colombie, World Bank Archives, Washington D.C., Box 32 et 33, élaboration de l'auteur

défavorisées. Comme nous l'avons vu, les critères qui ont conduit aux décisions prises ont porté principalement sur la validité et la productivité des projets proposés par les pays qui nécessitaient son intervention et sur leur solidité financière. Si ces éléments ont caractérisé de façon décisive la politique de la Banque, les missions ont été l'outil d'intervention. Nous avons ainsi analysé le tissu relationnel des missions pour comprendre l'évolution au fil du temps des dites missions.

3) *Réseaux et institutions après la General Survey Mission : les experts internationaux en Colombie dans la mise en place des programmes de développement (1950-1955)*

Nous avons souligné à plusieurs reprises la particularité de l'organisation qui a été mise en place : un chef de mission ne faisant pas partie du personnel de la Banque, qui a dirigé la mission indépendamment de Washington et qui a collaboré tant avec les autres experts de la Banque qu'avec le personnel politique colombien. Ce chapitre traite du rapport entre les réseaux d'experts internationaux et locaux, développés au cours de la Mission et l'ensemble des institutions politiques et économiques mises en place d'abord pour la collecte des informations et leur étude par la mission de la Banque Mondiale et ensuite pour mettre en pratique les recommandations issues de la mission-même.

Virgilio Barco, ancien Président colombien, leader du parti libéral et Directeur Exécutif de la Banque Mondiale pour la Colombie, aurait affirmé en 1986 qu'il n'existe en Colombie que deux types d'économie politique : « celle d'avant Currie et celle d'après Currie »<sup>578</sup>. Cette affirmation résume efficacement le rôle que la mission de la Banque dirigée par Currie a joué dans le pays, en termes d'institutions économiques et d'élaboration de politiques économiques. En effet, la mission a produit un long compte-rendu<sup>579</sup> énumérant et analysant les problèmes liés au développement économique colombien et suggère la création de certains organismes de planification économique géré par le gouvernement colombien mais avec la participation active des experts de la Banque Mondiale.

---

<sup>578</sup> « that before Currie and that after Currie ». Entretien de Charles Ziegler à Barend De Vries. "Transcript of interview with Barend De Vries" World Bank Oral History Program, 21 janvier 1986, p. 15. [http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/Barend\\_de\\_Vries\\_Oral\\_History\\_Transcript\\_44\\_02.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/Barend_de_Vries_Oral_History_Transcript_44_02.pdf)

<sup>579</sup> Publié en 1952, le rapport a été rédigé et diffusé au personnel de la Banque Mondiale et au gouvernement colombien en 1950. World Bank, *The Basis of A Development Program for Colombia*, Bogota, 1952.

Il s'agit d'un élément important de notre analyse, dans le sens où cela indique une orientation précise des activités de la Banque et met en exergue le rôle des experts internationaux dans les pays recevant l'aide de la Banque. En effet, la Banque ne se limite pas à évaluer l'état d'avancement des projets financés, mais intervient dans leur mise en place, grâce aux experts chargés de prendre part à la planification économique colombienne. Le deuxième aspect devant être souligné dans cette décision concerne le rapport entre ces organismes et les experts de la Banque Mondiale et le personnel local qui a participé à la mission. Currie avait indiqué l'importance de créer un Comité de Développement économique, pour étudier chaque recommandation et l'a traduit en un plan d'intervention (entre 1950 et 1951) et un Conseil National de Planification, chargé de la planification économique relative au crédit de la Banque Mondiale sur une durée plus longue. Les seuls experts capables d'une telle opération étaient les membres mêmes de la mission : ceux de la Banque, parce que ils connaissaient le contexte et les problèmes soulevés au cours de la mission, et ceux du gouvernement colombien, parce qu'il connaissait les procédures de la Banque et le personnel concerné. Cela a créé un fort lien institutionnel et relationnel entre la General Survey Mission de 1949 et ces organismes, chargés de mettre en pratique les observations de la Mission.

Le présent chapitre analyse ce lien et son évolution au cours du temps, en soulignant comment le tissu relationnel de la mission a influencé l'activité de ces organismes. Nous visons à montrer que l'activation de liens entre les experts de la Banque employés dans la mission et surtout les liens entre Currie et le personnel local ont joué un rôle déterminant dans la performance de ces organismes. Nous avons essayé de démontrer ce point en faisant une analyse des réseaux égocentrés des représentants de la Banque Mondiale employés dans le Comité d'abord et dans le Conseil ensuite. En ce qui concerne le Comité de Développement, c'est le même Currie qui a assuré le suivi des activités, à l'aide d'un autre expert de la Banque présent pendant la mission de 1949 : Jacques Torfs. En ce qui concerne le Conseil de Planification, la Banque recrute Albert Hirschman, comme expert en charge d'en diriger les activités<sup>580</sup>.

Nous avons donc analysé les réseaux égocentrés de Currie et Hirschman, surtout en ce qui concerne la présence d'acteurs locaux parmi les liens. La différente configuration de ces réseaux a été mise en relation avec l'évolution de l'organisation de la Banque

---

<sup>580</sup> Hirschman arrive à la Banque suite à l'impossibilité de poursuivre la même carrière au sein des agences gouvernementales étasuniennes. Ce passage est reconstruit par Jeremy Adelman dans sa biographie sur Albert Hirschman Jeremy Adelman, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*, s.l., Princeton University Press, 2013, p. 280-282.

Mondiale d'un côté et des changements au sein du gouvernement colombien de l'autre. Notre conclusion est que le manque d'appuis parmi le personnel local, que nous pouvons observer dans le réseau de Hirschman a contribué à déterminer la progressive marginalisation des organismes chargés de la planification économique créés au travers de la mission. Les négociations avec la Banque ont continué, mais ont été poursuivies directement par le gouvernement colombien. Cela a impliqué que certaines recommandations de la mission soient mises de côté et que certains projets soient développés, même avec l'opposition du Comité et du Conseil de Planification. Nous pouvons donc observer une évolution des relations entre la Banque Mondiale et la Colombie divergeant profondément des recommandations à mettre en place. Cependant, la mission garde un fort caractère *path dependent* quant aux liens établis entre le personnel local et les experts internationaux, ainsi que dans la création d'une expertise spécifique des acteurs locaux, en ce qui concerne la gestion des demandes de prêt et l'orientation du crédit international. En d'autres termes, l'héritage des premières missions, comme l'ensemble de liens entre les experts internationaux et locaux et l'ensemble d'institutions dans la gestion des prêts, ont contribué à déterminer l'évolution de l'action des organisations internationales dans le pays. Cet aspect fait l'objet de la dernière partie de notre étude.



### **Troisième partie : L'aide internationale comme réseau et institution : réformes agraires et experts internationaux entre Colombie et Italie (1953-1966)**

Les sections précédentes ont abordé la configuration relationnelle des missions de la Banque Mondiale. La dernière partie de notre recherche s'interroge sur les conséquences sur la politique économique colombienne ainsi que sur la pratique d'intervention de la Banque en Colombie et plus particulièrement dans ses premières années d'activité. Le tissu relationnel qui s'est développé au cours de la mission a profondément influencé les procédures de demande et de gestion des prêts par le gouvernement colombien et est également intervenu dans les programmes d'assistance économique développés par les États-Unis en l'Amérique Latine. Parallèlement, les missions en Colombie ont elles aussi joué un rôle fondamental dans la circulation des modèles de développement et d'expertise économique entre les États-Unis, l'Europe et l'Amérique Latine.

Dans cette circulation, les problèmes liés à la propriété foncière et aux réformes agraires occupent une place de plus en plus centrale pour la Banque Mondiale ainsi que pour les agences étasuniennes. Nous avons traité les aspects liés à cette question en analysant le cas italien. Dans les deux cas, les débats entre les experts locaux et internationaux ont conduit à l'introduction du modèle de développement régional élaboré par l'Autorité de la Tennessee Valley (Tennessee Valley Authority – TVA) dans les années trente. Et dans les deux cas, les programmes de développement ont vu l'intervention de David Lilienthal, président de la TVA dans les années trente et conseiller privé dans les années cinquante. La présence d'une interaction entre les mêmes acteurs et experts internationaux nous a permis de mettre en relation les cas italien et colombien en tant que partie d'un processus plus vaste de circulation et affirmation de l'expertise économique et de la mise en place des programmes de développement entre l'Europe, l'Amérique Latine et les États-Unis.

#### *1) La Tennessee Valley Authority comme modèle de développement régional dans la Corporacion Autonoma del Valle del Cauca (1953-1959)*

Le premier chapitre reprend le fil des missions lancées en Colombie par la Banque mondiale entre 1956 à 1966, en décrivant plusieurs aspects. Il s'agit tout d'abord de

dresser un bilan de ces missions concernant les prêts approuvés et les programmes financés par le crédit de la Banque.

Nom du projet	Somme versée par la Banque Mondiale (millions d'USD)	Date
Supplementary Highway Project	14,40	1953
Railway Construction and Rehabilitation Project	25,00	1952
Lebrija Hydroelectric Project	2,40	1951
Highway Project	16,50	1951
La Insula Hydroelectric Project	2,60	1950
Anchicaya Hydroelectric Project	3,50	1950

**Tableau 4 : Prêts de la Banque Mondiale en Colombie (1950-1954)<sup>581</sup>**

Nous pouvons noter que dans les années suivant immédiatement la General Survey Mission, la seule recommandation qui a trouvé une application immédiate des prêts approuvés est celle concernant le développement des infrastructures, qui a reçu 56 millions de dollars, sur 64,5 millions de dollars accordés au total. Si les négociations entre la Banque et le gouvernement colombien ont avancé au ralenti, en soulignant les difficultés de l'action du Conseil National de Planification, comme le dénonçait Albert Hirschman en 1954, d'autres acteurs locaux, qui se trouvaient dans la région du Valle del Cauca, ont ouvert en parallèle des négociations avec la Banque, concernant la mise en place, en Colombie, d'une entité régionale inspirée par l'Autorité de la Tennessee Valley Authority des États-Unis. Ce chapitre a décrit ces négociations sous deux aspects. D'un côté nous avons souligné le lien entre les négociations menées par ces acteurs locaux et le réseau qui s'est cristallisé autour de Currie pendant la mission, afin de renforcer l'idée d'une dépendance temporelle relationnelle entre les liens de la mission et l'évolution de la présence de la Banque dans ce pays. L'autre aspect abordé par notre étude concerne le modèle TVA lui-même et l'action de David Lilienthal dans la réception de ce modèle en Colombie.

Nous avons donc retracé les étapes qui ont conduit David Lilienthal à devenir l'un des collaborateurs de la Banque Mondiale dans la mise en place de programmes de développement régionaux inspirés de la TVA à l'échelle internationale. Nous avons en outre souligné le rôle des acteurs locaux dans cette élaboration. Ensuite, l'étude de l'adaptation du « *TVA model* » dans le Valle du Cauca a été mise en relation avec les conflits entre les élites du Cauca et l'entourage de Rojas Pinilla, pour pointer le rôle des

<sup>581</sup> Source : Elaboration de l'auteurice à partir des données publiées par World Bank Archives, *Projects and Operations database*, <http://projects.worldbank.org/>.

experts internationaux dans ce conflit. Les contacts activés par les élites du Cauca avec les experts de la Banque et avec David Lilienthal ont en effet été utilisés comme ressource pour orienter l'action de la Banque, en opposition au gouvernement national, qui essayait de destiner le crédit de la Banque à d'autres projets. L'articulation de ce conflit démontre encore une fois l'importance du tissu relationnel et des interactions entre les acteurs dans l'évolution des programmes de développement. Le chapitre se conclut avec l'introduction d'un nouvel élément, représenté par l'intervention de l'agence US AID dans l'évolution de la Corporaçon del Valle del Cauca (CVC). Nous avons décrit les changements opérés par la présidence de Dwight Eisenhower dans la politique d'aide internationale et l'attention particulière portée à l'Amérique Latine. Cela se traduit dans l'activation d'une série de mesures d'assistance technique et économique, qui préludent à l'Alliance pour le Progrès. Dans le cadre de ces mesures, les élites du Valle del Cauca ont réussi à trouver les financements nécessaires pour assurer la continuation du programme de développement inspiré par la TVA, jusqu'à la résolution du conflit avec le gouvernement national, qui se produit en 1957, avec la chute de Rojas Pinilla et la mise en place d'un gouvernement de coalition entre les deux partis politiques : le Front National.

## 2) *La réforme agraire colombienne et l'Alliance pour le Progrès (1960-1966)*

Dans les années cinquante et soixante, la question agraire a fait l'objet de nombreuses réformes dans les régions sous-développées. En analysant la relation entre le développement économique, la question agraire et le crédit international, les divers travaux tendent à se concentrer sur les programmes internationaux financés dans les années soixante, inspirés par la « Révolution Verte » (Green Revolution)<sup>582</sup>, et mis en œuvre principalement en Asie. Notre analyse montre plutôt que les interventions dans le secteur agricole ainsi que les études sur les problématiques rurales et agraires ont été bien présentes dans la politique de la Banque déjà à la fin des années quarante et ont évolué en parallèle avec les interventions d'autres agences internationales.

Bien que la plupart des prêts pour le financement de la réforme agraire aient effectivement été approuvés à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, dans les années cinquante la Banque mondiale réalise déjà des missions visant à

---

<sup>582</sup> Devesh Kapur, John Lewis et Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century (Vol. I & II)*, s.l., Brookings Institution Press, 1997, 794 p.

analyser le secteur agricole. La Colombie est un cas particulièrement important sur ce point. Le rapport de la mission Currie suite à la General Survey Mission de 1949 est considéré comme la première étude mettant en évidence la relation entre les inégalités dans les domaines de la propriété foncière, l'utilisation inefficace des terres et le taux de pauvreté dans le pays. En 1955, la Banque lance une « mission agricole » en Colombie, en vue d'analyser les problèmes de la distribution et de la réforme agraire. En ce qui concerne les agences de développement des États-Unis, nous avons signalé les changements connus pendant la présidence Eisenhower. Déjà dans ce cas, le secteur agricole avait canalisé une partie non négligeable de ces mesures, qui ont été appliquées à travers différentes interventions. Le programme d'aide alimentaire (Food Aid Programm), approuvé en 1954, prévoit des financements pour le développement du secteur rural et agricole, qui caractérisera par la suite le programme de l'Alliance pour le progrès en Amérique latine.

Nous avons ainsi abordé la question de l'articulation entre ces dynamiques en Colombie, qui voit l'approbation d'une réforme agraire en 1961. Née au sein de la coalition politique du Front National formée suite à la chute de Rojas Pinilla, la réforme agraire colombienne a été fortement soutenue par le gouvernement des États-Unis et l'Alliance pour le progrès, qui partageaient avec le gouvernement colombien l'idée d'une réforme basée sur la redistribution de la propriété foncière pour apaiser les tensions dans les zones rurales. La réforme marque donc la convergence entre les intérêts des dirigeants du Front National – particulièrement présent sur la scène interaméricaine – et les objectifs des États-Unis, qui considérait la Colombie comme un laboratoire propice pour tester l'Alliance pour le Progrès.

Ce chapitre vise à montrer cette convergence d'objectifs et l'évolution de ce « laboratoire » entre 1960 et 1966, en s'appuyant sur une analyse de l'institut qui gérait les prêts internationaux. Cet institut, l'INCORA, a été un véritable lieu de négociation politique dans lequel dimension local et international s'entremêlent. Nous avons d'abord montré le contexte dans lequel l'Alliance pour le Progrès intervient, en ce qui concerne à la fois les relations entre les deux Pays et le scénario politique colombien. Ensuite nous avons procédé à une analyse institutionnelle de l'INCORA, à partir des débats qui ont mené à sa création, en soulignant le fait que l'autonomie formelle de l'institut s'est traduite par une gestion des prêts fortement conditionnée par les intérêts des acteurs locaux. La réforme agraire mise en place par cet institut est donc étudiée comme élément révélateur d'une pluralité d'intérêts, qui contrôlent, via l'institut, les demandes de prêts et les ressources internationales.

Cette pluralité d'intérêts qui convergent vers la réforme agraire financée par l'Alliance pour le Progrès marque le triomphe d'un modèle de développement agraire basé sur la redistribution de la propriété foncière et sur l'affirmation d'une classe de petits et moyens propriétaires, qui, dans ce modèle, auraient assuré une gestion plus efficace de la terre. En Colombie, ce modèle a été fortement critiqué par Lauchlin Currie, resté en Colombie en travaillant comme expert économique privé, et collaborant avec des organismes publics régionaux et nationaux. Nous avons décrit ce modèle et reconstruit une véritable faction qui visait à entraver l'affirmation de ce modèle et, en même temps, à entraver la collaboration entre Currie et les ministères économiques colombiens d'un côté et l'Alliance pour le Progrès de l'autre.

### 3) *Les programmes de développement international entre Etats Unis, Amérique Latine et Europe (1945-1966)*

En conclusion de notre recherche, nous avons discuté les premiers prêts de la Banque mondiale en Italie. Ces prêts n'ont pas été analysés dans une perspective comparative avec le cas colombien, mais comme part d'un processus unique de circulation transnationale d'acteurs et des modèles de développement, dans lequel les deux pays ont joué un rôle clé. Nous avons insisté en particulier sur le déploiement de programmes de développement liés au modèle développé de la TVA. La mise en place de ce programme en Italie suit la création de la Corporacion del Valle del Cauca en Colombie, en soulignant les liens entre les deux contextes.

La présence de David Lilienthal en tant qu'expert en charge de la conduite des négociations entre les acteurs italiens et la Banque a apporté plusieurs éléments intéressants pour notre analyse. D'abord, cela nous a permis de revenir à la question posée dans la première partie de notre étude, relative à la présence et l'influence des économistes, entrepreneurs et hommes politiques partisans du New Deal dans les interventions de la Banque mondiale. Dans ce dernier chapitre, nous avons pu approfondir ce point en faisant remarquer que les programmes de développement de la Banque mondiale, marqués, comme nous l'avons vu, par des critères de productivité, ne se sont pas développés en opposition aux principes de modernisation du territoire et de ses structures économiques et sociales qui étaient au centre des politiques du New Deal aux États-Unis et à l'étranger. Ensuite, l'ensemble des liens établis par Lilienthal entre les experts de la Banque Mondiale et les acteurs locaux placés dans ses différents contextes

d'intervention nous montre une partie d'un réseau bien plus vaste, qui lie experts internationaux et locaux. La collaboration entre David Lilienthal et la Banque mondiale en Colombie et en Italie au milieu des années cinquante est un exemple révélateur de cette dynamique. Dans les deux cas, les réseaux de relations activés par des experts locaux ont été décisifs. En Colombie, les élites locales du Valle del Cauca, en s'appuyant sur le réseau de contacts activés par la mission de la Banque mondiale, ont proposé en 1953 la création d'un organisme autonome régional, inspiré par le modèle de la Tennessee Valley Authority et financé avec le soutien de la Banque mondiale. Dans le cas italien, la médiation de Mario Einaudi, professeur à l'Université de Cornell et fils du Président Luigi Einaudi a été décisive dans la mise en œuvre des premières négociations avec la Banque, à la fin des années quarante, puis, en 1955, afin de faciliter l'arrivée de David Lilienthal.

La mise en place d'un modèle de développement basé sur la TVA en Italie et en Colombie nous a également éclairés au sujet d'un autre élément central dans l'évolution des pratiques et institutions liées à la mise en place de programmes de développement, c'est-à-dire les mécanismes de gestion du crédit provenant des organisations internationales. La Tennessee Valley Authority a été par ailleurs une expérience de développement régional basé sur la modernisation du territoire, pour une gestion plus efficace de ses ressources. L'aspect le plus significatif a été en effet celui de la création d'un organisme régional autonome, tout en étant reconnu et financé par le gouvernement fédéral. La Corporacion del Valle del Cauca, grâce à la présence de Lilienthal au moment de sa fondation, a tenté de maintenir inchangé cet aspect organisationnel et institutionnel, malgré la pression du gouvernement pour un contrôle de son administration. Dans le même élan a eu lieu un conflit entre la CVC et le gouvernement colombien pour le contrôle de l'utilisation des crédits accordés par la Banque mondiale.

Le cas italien est différent car, comme nous l'avons vu en conclusion de notre analyse, la Cassa per il Mezzogiorno (l'organisme créé pour gérer le crédit international) a été, depuis sa création, fortement centralisée au niveau national. Il ne s'agit pas seulement d'une question purement administrative. Elle est essentielle pour comprendre l'évolution des pratiques de ces organismes et leurs résultats, dans le sens où cela influence profondément les relations avec les organismes internationaux d'une part et avec les politiciens locaux d'autre part. Dans le cas de la Colombie, les élites locales du Valle del Cauca s'appuient sur le capital relationnel incarné par des experts internationaux pour conserver une certaine autonomie de décision et pouvoir ainsi poursuivre leurs objectifs. Dans le cas italien, après une phase initiale d'autonomie relative, la Cassa per il Mezzogiorno est devenue un lieu de négociation politique dans lequel certains

« médiateurs », entre intérêts locaux et nationaux, assurent le flux de ressources en échange d'un soutien politique.<sup>583</sup>

## Conclusions

Notre étude a donc montré l'intérêt d'une analyse relationnelle des organisations appliquée à l'histoire des programmes de développement, avec une attention particulière pour la Banque mondiale. Le but n'était pas celui de tester l'efficacité des prêts au développement financés par les agences internationales, ni d'évaluer l'utilisation de ces prêts comme outil pour gérer les relations internationales. En revanche, nous avons essayé d'analyser l'ensemble des conditions qui ont permis l'intervention durable de la Banque mondiale en Colombie et de voir comment les missions en Colombie, à leur tour, ont orienté l'ultérieure évolution des politiques de la Banque. Nous avons donc opté pour une histoire économique attentive à la dimension sociologique des programmes de développement, qui met au centre l'étude des organisations et de leur émergence institutionnelle, à saisir à travers les réseaux qui connectaient les experts internationaux entre eux et avec les acteurs politiques locaux.

A partir de cette perspective, nous pouvons envisager plusieurs pistes de recherche qui insistent sur la dimension transnationale des programmes de développement, dont les ruptures et conjonctures sont à identifier dans les changements institutionnels des organisations étudiées. Dans ce sens, la période analysée révèle un intérêt particulier dans l'évolution de la Banque mondiale, ainsi que dans l'affirmation d'autres programmes de développement financé par d'autres organisations américaines et européennes. Notre étude a évoqué l'interaction entre les différentes organisations pour le développement international pour mieux comprendre l'espace à la fois inter-organisationnelle et politique dans lequel l'action de la Banque mondiale a lieu. Nous en avons décrit en particulier l'interaction entre la Banque mondiale et les autres agences en Europe, comme l'Administration pour la Coopération économique (European Cooperation Administration – ECA), chargée de la mise en place du Plan Marshall, ou l'action de l'US AID en Amérique Latine et dans d'autres régions. Nous avons également analysé le rôle de certains consultants privés, comme David Lilienthal, fondamental dans la circulation transnationale de certains modèles de développement.

---

<sup>583</sup> Pour cet usage du terme médiateur, spécifique à l'action de médiation des certains politiciens locaux italiens dans les années Cinquante, voir : Gabriella Gribaudo, *Mediatori: antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1991, 226 p.

Si les cas proposés dans cette thèse se justifient pour leur peculiarité dans l'évolution des politiques de la Banque (affirmation des prêts en Amérique Latine, adoption de certains modèles de développement, élaboration des pratiques de la Banque à travers les missions), une analyse exhaustive des interactions entre les experts de la Banque mondiale et les experts travaillant dans d'autres agences pourrait sans doute ajouter des éléments importants pour évaluer les rapports entre les agences en termes de circulations d'idées et de personnes. Cet aspect serait encore plus intéressant si analysé de façon diachronique, c'est à dire à travers une étude des circuits et circulations d'experts entre les agences en charge de l'assistance et planification économique dans la période du New Deal et pendant la Deuxième Guerre Mondiale et les agences créés après les Accords de Bretton Woods. Comme les cas de David Lilienthal et Lauchlin Currie le démontrent, l'influence du New Deal sur les politiques d'aide au développement mises en place après la Deuxième Guerre mondiale ne peut pas être réduit à un progressif, mais complet, abandon de ces politiques dans les années Cinquante. Surtout la question agraire et la façon dans laquelle elle a été abordée par la Banque mondiale et l'Alliance pour le Progrès semblent suggérer une histoire différente, dans laquelle des politiques d'inspiration "newdealer" s'affirmaient en parallèle avec d'autres instances.

Un autre domaine d'analyse particulièrement fructueux concerne la réception de ces programmes par les pays concernés. Nous avons insisté particulièrement sur cet aspect, en montrant que c'est dans l'interaction entre acteurs locaux et internationaux que les missions et les programmes de développement s'affirment comme système de pratiques et de modalités d'intervention. Nous avons également mis l'accent sur la création d'institutions spécifiquement liées à la réception du crédit international, dans les pays accueillant des organisations telles que la Banque mondiale. Ainsi, deux pistes d'étude s'ouvrent : d'un côté une analyse des effets de cette aide dans les relations internationales des pays concernés. Il s'agirait, dans ce cas, d'essayer d'évaluer comment la réception des programmes de la Banque mondiale ou d'autres agences influence la crédibilité de ces pays sur le marché international et si l'évolution du tissu relationnel mise en place aux cours des missions des organismes internationaux affecte cette crédibilité. L'autre piste concerne une analyse plus exhaustive du contexte socio-politique des pays concernés, qui permettrait de retracer la multiplicité des liens (et donc de ressources et de contraintes) dans lequel l'action et les décisions des acteurs sont encadrées. Nous avons évoqué, dans ce sens, la présence d'une pluralité d'intérêts et d'objectifs poursuivis par les acteurs colombiens, qui traversant les catégories socio-professionnelles et les appartenances politiques. Cependant, une étude plus complète des



factions et alliances à l'intérieur de chaque parti politique et une analyse plus approfondie des liens familiaux compléterait l'articulation des intérêts en jeu et la compréhension des mécanismes de décision.

Les pistes évoquées supposent l'exploitation de documents conservés sur plusieurs archives. Les archives des agences internationales et des fonds personnels des certains acteurs internationaux devraient être complétés par le matériel spécifique à chaque pays (fonds personnels de personnages politiques, archives des partis politiques, archives des banques centrales et des ministères). Une masse de matériel de ce genre peut être collectée et organisée seulement dans le cadre d'une recherche collaborative, que nous visons à mettre en place à dans les prochaines étapes de notre recherche.

**Bibliographie du résumé en Français**

- ADELMAN Jeremy, *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*, s.l., Princeton University Press, 2013, 762 p.
- ALACEVICH Michele, *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Washington, D.C., Stanford University Press, 2009, 218 p.
- ARANGO Mariano, *Café e industria: 1850-1930*, Bogota, Carlos Valencia Editores, 1977, 276 p.
- BECKER William H. et MCCLENAHAN JR William M., *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 356 p.
- BOISSEVAIN Jeremy, *Friends of friends: networks, manipulators and coalitions*, Oxford, Basil Blackwell, 1974, 300 p.
- CÁRDENAS Enrique, OCAMPO José Antonio et THORP Rosemary (eds.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*, London, Palgrave Macmillan UK, 2000.
- CASTELLANO Juan Luis, *Réseaux, familles et pouvoirs dans le monde ibérique à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, CNRS Éditions, 1998, 278 p.
- CHWIEROTH Jeffrey, « Organizational change 'from within': exploring the World Bank's early lending practices », *Review of International Political Economy*, 2008, vol. 15, n° 4, p. 481-505.
- COLEMAN Bradley Lynn, *Colombia and the United States: the making of an inter-American alliance, 1939-1960*, Kent, Ohio, Kent State University Press (coll. « New studies in U.S. foreign relations »), 2008, 303 p.
- COLMENARES Germán et OCAMPO José Antonio, *Historia económica de Colombia*, Bogota, Planeta, 1997, 525 p.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977.
- DEZALAY Yves et GARTH Bryant G., *La Mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002, 504 p.
- ECHAVARRÍA SOTO Juan José Banco de la República, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, *Crisis e industrialización: las lecciones de los treinta*, Santafé de Bogota, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1999.
- GRANOVETTER Mark, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », 1985, *American Journal of Sociology*, n° 91, p. 481-510.

- GRIBAUDI Gabriella, *Mediatori: antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1991, 226 p.
- GROSSETTI Michel, BARTHE Jean-François et CHAUVAC Nathalie, « La mobilisation des relations sociales dans les processus de création d'entreprises. Aperçus à partir d'une enquête en cours », *Sociologies pratiques*, 2006 p. 43-59.
- HELLEINER Eric, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2014.
- HENDERSON James D., *Modernization in Colombia: The Laureano Gomez Years, 1889-1965*, Gainesville, University Press of Florida, 2001, 544 p.
- KAPUR Devesh, LEWIS John et WEBB Richard, *The World Bank: Its First Half Century (Vol. I & II)*, New York, Brookings Institution Press, 1997, 794 p.
- LEVI Giovanni, *L'eredità immateriale: Carriera di un esorcista nel Piemonte del Seicento*, Torino, Einaudi, 1985, 202 p.
- MASON Edward Sagendorph et ASHER Robert E., *The World Bank Since Bretton Woods: The Origins, Policies, Operations, and Impact of the International Bank for Reconstruction and Development and the Other Members of the World Bank Group: the International Finance Corporation, the International Development Association [and] the International Centre for Settlement of Investment Disputes*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1973, 956 p.
- MCGREEVEY William Paul, *An Economic History of Colombia 1845-1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 348 p.
- OCAMPO José Antonio et MONTENEGRO Santiago, *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1984.
- OCAMPO José Antonio et TORRES Eduardo Lora, *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988, 174 p.
- PALACIOS Marco, *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*, Mexico, Bogota, Colegio de Mexico, Ancora Editores, 1983.
- PECAUT Daniel, *L'ordre et la violence. Evolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997, 486 p.
- RANDALL Stephen J., *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, 260 p.

THORP Rosemary, *Economic management and economic development in Peru and Colombia*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, 264 p.

THORP Rosemary, *Latin America in the 1930s: the role of the periphery in world crisis*, Oxford, Macmillan, 1984, 364 p.

TRIVELLATO Francesca, « Is There a Future for Italian Microhistory in the Age of Global History? », *California Italian Studies*, 2011, vol. 2, n° 1.

WESTAD Odd Arne, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, New Ed edition., Cambridge; New York, Cambridge University Press, 2005, 496 p.

WORLD BANK, *The Basis of a Development Program for Colombia*, Bogota, 1952.