

International economic advising e cambiamenti istituzionali.

Esperti internazionali, mediazione politica e riforme economiche in Colombia (1949-1970)

Elisa Grandi
Università di Bologna – Università di Paris 7 Denis Diderot

1. Le motivazioni della ricerca e i suoi quesiti fondamentali

La tesi analizza il ruolo dell'aiuto internazionale nella pianificazione economica colombiana tra gli anni '50 e '60. In sede di dottorato, approfondiamo in questo modo la tesi di laurea magistrale che portava sulle strategie di mediazione politica che avevano caratterizzato la politica economica del Fronte Nazionale, la coalizione politica che governò il Paese tra il 1958 e il 1970¹. I due principali partiti politici (Partito Liberale e Partito Conservatore) si accordarono nel 1957 per eleggere a tutti i livelli amministrativi (dal Presidente al sindaco comunale) un candidato scelto ogni 4 anni nelle file di uno dei due partiti.

La ricerca si era concentrata sui meccanismi di negoziazione politica prodotti all'interno delle agenzie governative incaricate delle principali riforme economiche. Il passaggio dall'analisi del sistema politico all'esame delle agenzie governative ha permesso di addentrarci nei meccanismi di negoziazione politica che si svolgono al loro interno, osservando anche come la società si fosse organizzata in risposta al tentativo di controllo e stabilizzazione del territorio operato da questi enti. Avevamo analizzato in particolare l'istituto incaricato di applicare la riforma agraria, votata dal Parlamento colombiano nel 1961. Lo studio di quest'istituto (*Instituto Colombiano de la Reforma Agraria*, INCORA) ha fatto emergere l'importanza della presenza di esperti internazionali nell'applicazione della riforma. L'Istituto ne coordinava infatti tutti i passaggi e funzionava attraverso dinamiche di mediazione tra attori che perseguivano molteplici obiettivi, sul piano locale, nazionale e internazionale.

¹ Elisa Grandi, « Reti di promozione sociale e dinamiche di negoziazione politica in Colombia durante il Fronte Nazionale (1958-1978) », Università di Bologna, 2007

Attraverso quell'analisi si è potuto osservare come la capacità di interagire con gli esperti internazionali (che facevano capo soprattutto alla Banca Mondiale e alla USAID) e negoziare con loro la gestione dei finanziamenti, costituisse un elemento di legittimazione nella politica interna del Paese. A loro volta, le agenzie internazionali testavano le proprie strategie operative in un momento in cui la politica verso i Paesi in Via di Sviluppo si andava definendo sia come obiettivo principale di organizzazioni come la Banca Mondiale, sia come elemento caratterizzante la politica estera statunitense. Proprio nel 1961, infatti, il Presidente Kennedy creava la USAID², che sostituiva le agenzie impegnate in precedenza in Europa nel Piano Marshall (La *Economic Cooperation Administration* – ECA e la *Mutual Security Agency* – MSA) e sempre nello stesso anno avviava un programma di aiuti economici e assistenza militare in America Latina, chiamato “Alleanza per il Progresso”. La Colombia rappresentava per gli USA lo showcase del programma e la riforma agraria ne costituiva uno dei pilastri fondamentali.

Questa variegata dinamica di strategie operative e obiettivi che muoveva esperti internazionali, funzionari statali ed elites locali ha fatto emergere il tema centrale su cui si concentra la mia tesi di dottorato: l'analisi dell'*international economic advising* come opera di costruzione istituzionale, in un momento in cui questa stessa pratica, diffusa per lo meno dalla seconda metà dell'800, si stava ridefinendo nel contesto internazionale del secondo dopoguerra.

Lo spostamento dell'asse portante della mia ricerca dal sistema politico colombiano all'*international economic advising* che intervenne nel Paese (definendo, allo stesso tempo le sue stesse strategie operative), implicò anche un cambiamento del periodo analizzato. Se precedentemente esso era stato scelto in base ai cambiamenti istituzionali interni al sistema politico colombiano, il mio interesse attuale si concentra invece sui primi interventi delle agenzie internazionali nel Paese. In particolare, lo studio della prima missione della Banca Mondiale in Colombia nel 1949 è stato illuminante. Si trattò della prima “*General Survey Mission*” dell'organizzazione, destinata ad un'analisi dell'insieme delle condizioni economiche del Paese e

² Il 4 settembre 1961 il Congresso statunitense approvò il *Foreign Assistance Act* e il 3 novembre 1961 il Presidente Kennedy fondò la *U.S. Agency for International Development* (USAID).

non solo al finanziamento di progetti specifici. La missione, diretta da Lauchlin Currie, precedentemente impiegato come advisor di Franklin Delano Roosevelt durante il New Deal e in seguito nel Brain Trust di Harry Truman, ha portato alla pubblicazione del report *The Basis for a Development Plan for Colombia* nel 1950 (IBRD, 1950). Questo documento ha costituito un riferimento imprescindibile per i futuri interventi delle organizzazioni internazionali nel Paese e, allo stesso tempo, ha rappresentato uno dei primi documenti di pianificazione economica adottati dal governo colombiano.

L'importanza della missione nella storia della Banca Mondiale è già stata ampiamente affermata. Già nel 1973, Mason e Asher, ricostruendo la storia dei primi 25 anni della World Bank, notavano che “nell'evoluzione della forme di intervento della Banca Mondiale verso i Paesi in via di sviluppo, tutte le strade portano non a Roma ma a Bogota” (Mason e Asher, 1973, p. 98). Più recentemente, Michele Alacevich è ritornato sulla missione nel suo *The Political economy of the World Bank. The Early Years* (Alacevich, 2007), riaffermando la sua importanza come primo laboratorio nell'elaborazione delle politiche della Banca Mondiale rivolte ai Paesi in via di sviluppo. Torneremo in seguito sul contesto storiografico di riferimento e sulla collocazione del nostro lavoro al suo interno. Qui ci interessa porre l'accento sull'importanza della *General Survey Mission* nella nostra analisi. La recente creazione dell'organizzazione diede un carattere assolutamente sperimentale all'intero *modus operandi* della missione, per quanto riguarda il reclutamento degli advisors, le strategie d'azione e l'interazione tra il personale internazionale e il personale locale. Essa costituisce quindi un momento significativo all'interno di un generale processo di sviluppo dell'*international economic advising*, che interessa anche altri programmi di intervento, prima di tutto nell'Europa della Ricostruzione. Siamo in una fase di emergenza di un processo transnazionale, costituito da una rete di attori che attivano un insieme di assetti istituzionali e organizzativi senza seguire un modello predeterminato, ma agendo in maniera contingente alla situazione in cui si trovano.

L'esame della missione, attraverso uno studio di fonti di carattere molto eterogeneo che verranno discusse in seguito, ha fatto emergere i quesiti fondamentali che sottendono la mia ricerca:

- Quali cambiamenti istituzionali ha provocato l'*international economic advising* nella politica economica colombiana?
- Come influisce la mediazione con gli esperti internazionali nelle strategie politiche dei funzionari colombiani?
- Che posto occupa il caso colombiano nell'emergenza e sviluppo dell'*international economic advising* nel sistema internazionale del secondo dopoguerra?

L'analisi del materiale consultato permette, in quest'analisi, di rispondere soprattutto ai primi due quesiti, i cui risultati elaborati finora saranno presentati nel corso del testo. L'ultimo quesito richiede invece un'indagine di più ampio spettro che sarà effettuata in un progetto di ricerca successivo.

La tesi, strutturata in 3 parti, esamina la missione del 1949 e i successivi cambiamenti istituzionali nella politica economica colombiana parallelamente all'evoluzione dei rapporti tra il Paese e le agenzie internazionali fino al 1970. La prima parte descrive il contesto storico in cui si colloca l'analisi, concentrandosi da un lato, sull'elites statali colombiane nel sistema interamericano del secondo dopoguerra, dall'altro sulla specificità storica che l'*international economic advising* assume in seguito agli accordi di Bretton Woods. Si evocano qui due elementi fondamentali che saranno oggetto di studi futuri. Il primo riguarda la capacità delle elites colombiane di essere presenti e ricettive sul piano internazionale, come dimostra l'elezione di Alberto Lleras Camargo, Presidente del Paese tra il 1945 e il 1946 a Primo Segretario dell'Organizzazione degli Stati Americani nel 1948. Il secondo elemento riguarda lo sviluppo di una rete di esperti internazionali che attua in diversi contesti, dal Piano Marshall in Europa ai primi interventi nei Paesi in Via di Sviluppo. Si assiste in questo momento a un progressivo affinamento di dispositivi istituzionali ed

che dimostrano il carattere ancora sperimentale della “macchina organizzativa” dell’aiuto internazionale. La prima parte della tesi è poi completata da un excursus storiografico sul tema e da una presentazione di una metodologia di indagine capace di offrirne un approccio alternativo. Entrambe le questioni sono riportate in seguito nel testo.

La seconda parte della tesi insiste sull’emergenza dell’aiuto internazionale, dando particolare importanza all’azione della Banca Mondiale tra il 1949 e il 1957. Si analizza la missione del 1949 mostrandone l’importanza nel definire un sentiero d’azione per i futuri interventi. Un sentiero tracciato soprattutto grazie alla presenza di esperti internazionali che avranno poi un ruolo determinante nello sviluppo dei rapporti tra i funzionari governativi colombiani e le agenzie internazionali. In particolare, la parabola di Lauchlin Currie, da advisor della Banca Mondiale ad esperto assunto dal governo colombiano sarà oggetto di particolare attenzione. Il suo ruolo sarà esaminato sia nei Comitati incaricati di applicare le misure proposte dalla missione della Banca Mondiale sia nell’organizzazione di piani di intervento regionale, in cui la Banca Mondiale sarà affiancata da David Lilienthal, amministratore della Tennessee Valley Authority che tenterà di esportare in Colombia il modello di sviluppo del territorio inaugurato dalla TVA. In questa fase è ancora forte l’influenza e l’autorità della Banca Mondiale nella coordinazione di altri progetti internazionali, anche se iniziano ad intervenire nuove agenzie internazionali, sia pubbliche, sia private.

La terza parte della tesi è quasi interamente dedicata alla riforma agraria in Colombia. Si descrive l’evoluzione dell’aiuto internazionale nell’applicazione della riforma e la parallela evoluzione della sua ricezione da parte dell’establishment colombiano. Si nota come il dibattito sulla riforma agraria e l’eco che esso ha assunto a livello internazionale sia utilizzato come strumento di mediazione politica interna. L’agenzia incaricata della sua applicazione, INCORA, poggia su un equilibrio di interessi politici che entrano in crisi nel 1970. Nello stesso anno, Lauchlin Currie, ormai stabilito definitivamente in Colombia presenta un programma di pianificazione economica chiamato “Piano delle 4 strategie”, ribaltando la parabola che, negli anni

'60, lo aveva visto completamente estromesso dalla scena politica interna e scarsamente considerato dalle organizzazioni internazionali. La data è particolarmente significativa anche per il sistema politico colombiano: si chiude il periodo del Fronte Nazionale e crollano gli equilibri politici su cui si poggiato – ma anche per le agenzie internazionali presenti nel Paese. La Banca Mondiale compie nel 1970 la sua ultima General Mission, mentre la USAID termina alla fine degli anni '60 il programma “Alleanza per il Progresso”, che sarà al centro di un intenso dibattito riguardo alla sua efficacia effettiva.

2. Il contesto storiografico e l'apporto della nostra ricerca al dibattito

Una vasta letteratura tratta la storia dell'aiuto internazionale e cerca di categorizzarne ogni periodo in base al contesto in cui operava e all'evoluzione delle sue strategie operative interne. Si tratta di analisi appartenenti a più ambiti disciplinari, che si sono sviluppate inizialmente in seno alle stesse agenzie, cercando di definirne e teorizzarne il funzionamento in modo ottenere un modello riproducibile in più ambiti. Da questo interesse, prevalentemente tecnico, si è sviluppata un'attenzione verso l'azione delle agenzie internazionali, soprattutto come parte della politica estera statunitense.

Il contesto colombiano, in questo senso, ha ricevuto particolare attenzione soprattutto da parte degli studi sul programma rivolto all'America Latina “Alleanza per il Progresso”. I programmi di aiuto precedenti hanno avuto come interlocutore principale la Banca Mondiale e il carattere innovativo delle sue operazioni nel Paese ne ha fatto un caso particolarmente studiato. La già evocata ricostruzione dei primi anni di attività della Banca Mondiale (Alacevich, 2007) la considera un momento fondante della sua politica economica verso i Paesi in via di sviluppo. Nel corso dell'analisi, l'autore si sofferma anche sullo stato del dibattito sullo sviluppo delle agenzie internazionali, sottolineando alcuni punti di grande interesse per la nostra tesi. Alacevich afferma la necessità di studiare lo sviluppo delle politiche delle agenzie internazionali attraverso una prospettiva storica, che riconosca il carattere aperto e indeterminato delle strategie adottate,

evitando ogni determinismo dovuto ad un'interpretazione ex-post del percorso che l'agenzia in questione, in questo caso la Banca Mondiale, ha assunto. In effetti, problemi di questo tipo si possono riscontrare in alcuni lavori ormai considerati "classici" sul tema dei "*Money Doctors*". Se osserviamo i lavori di Paul Drake o Marc Flandreau (Drake, 1994; Flandreau, 2003), emerge una periodizzazione che marca evolutivamente lo sviluppo dell'advising internazionale in risposta a fattori esogeni o endogeni alle stesse organizzazioni. Si tratta di un approccio strutturalista che l'analisi l'Alacevich cerca di evitare attraverso una dettagliata ricostruzione della complessità dei dibattiti interni all'agenzia e osservando la pratica stessa dell'advising nell'interazione con gli esperti internazionali. In questo senso, l'attenzione al caso colombiano è pienamente giustificata, se pensiamo che si trattava della prima missione della Banca in un momento in cui il suo approccio alle problematiche dello sviluppo economico erano ancora in via di definizione. Inoltre, la stessa missione ha implicato l'emergere di dibattiti interni all'organizzazione che si sono poi rivelati chiave nell'elaborazione delle teorie economiche applicate ai Paesi in via di Sviluppo. Come Alacevich fa notare, alla missione hanno partecipato figure del calibro di Albert Hirschman, la cui *Strategia dello Sviluppo Economico* (Hirschman, 1968) è il prodotto di una riflessione nata proprio dall'esperienza colombiana.

Lo studio dell'azione delle agenzie internazionali si accompagna, e in alcuni casi ha fatto emergere, un altro dibattito che guarda all'international economic advising non solo come soggetto della ricerca, ma come fattore chiave nella politica economica dei Paesi in cui opera. In altre parole si è sviluppata, una letteratura che insiste sulla ricezione dell'aiuto internazionale da parte dei Paesi interessati. Le politiche economiche e le stessi classi dirigenti sono state rilette in questa chiave, con interpretazioni che denunciano l'imposizione di "*policies*" dall'esterno o che al contrario enfatizzano gli spazi di libertà e negoziazione che i governi nazionali sapevano sfruttare. Le indagini si concentrano sulla relazione tra le elites statali al governo e gli esperti internazionali osservando come esse si sviluppino e plasmino in funzione di una sempre maggiore interazione

(Babb, 2001; Camp, 2002; Centeno e Silva, 2002; Dezelay, 2002; Montecinos, 1998; Neiburg e Plotkin, 2004).

Attraverso l'utilizzo di categorie sociologiche e professionali come "esperti statali" o "tecnocrati" si indica la formazione di un "campo" di professionisti e funzionari statali, impiegati soprattutto nella politica economica. Gli strumenti analitici e i contesti di riferimento di queste ricerche sono estremamente vari; vi è comunque una matrice concettuale che si ripete nella tendenza a presentare sapere tecnico che questi funzionari detengono come fonte di monopolio esclusivo dell'interazione con le agenzie internazionali. Funzionari ed esperti locali, quindi, acquisiscono una funzione di mediazione con lo staff internazionale in virtù di una formazione tecnica che si trasforma in potere politico.

Se anche nella nostra tesi il problema dell'aiuto internazionale come risorsa nella mediazione politica interna sarà centrale, tenderemo un approccio diverso, capace di superare una debolezza propria di molte di queste analisi: l'uso di categorie astratte per definire gli elementi che davano ai funzionari locali la capacità di interagire con lo staff internazionale. Questi studi, in effetti, si concentrano su traiettorie socio-professionali obbligate per identificare questi funzionari statali: la loro formazione accademica, il loro background politico, l'adesione a precise matrici ideologiche. Ogni autore delinea in questo modo un percorso obbligato che deriva da elaborazioni statistiche o da percorsi individuali descritti come exemplum di un intero gruppo professionale.

Il rapido riferimento ai due principali dibattiti in cui si colloca il nostro lavoro, ne mostra la tendenza strutturalista. Sia gli studi sulla pratica dell'international economic advising, sia quelli che si concentrano sulla sua ricezione nelle politiche interne nazionali, infatti tendono a descrivere il processo attraverso categorie a priori; quando si evidenzia un percorso eccezionale, lo si fa sempre riferendosi implicitamente a un modello prestabilito. Anche l'analisi di Alacevich sui primi anni della Banca Mondiale, pur ricostruendo la presenza di un orizzonte complesso e aperto, non riesce a far interagire l'universo micro delle fasi della missione della Banca in Colombia con l'orizzonte

macro dei dibattiti interni alla Banca sulle politiche da adottare nell'intervento verso i Paesi in via di Sviluppo. L'autore infatti conclude l'analisi sostenendo che la traiettoria conservatrice della Banca Mondiale era di fatto scritta nel suo essere controllata da un management contrario a politiche di matrice New Deal. In questo modo l'autore spiega l'estromissione del capo della missione, Lauchlin Currie, precedentemente consulente di Roosevelt. Resta pregevole la descrizione di come le scelte siano maturate storicamente all'interno di un ampio spettro di alternative che si sono confrontate attraverso contrasti tra individui e coalizioni che si sono opposte, ma tutto, secondo Alacevich, si gioca sul piano dell'adesione a modelli ideologici e di sviluppo economico alternativi ed esclusivi l'uno dell'altro.

La nostra tesi suggerisce un diverso approccio al tema dell'international economic advising e alla sua ricezione nei Paesi interessati e il caso colombiano si presenta particolarmente appropriato per presentarlo. L'intervento internazionale ha segnato una vera e propria operazione di costruzione istituzionale nel Paese. Come abbiamo segnalato, la Banca aveva appena iniziato la sua attività e iniziò la missione di studio senza aver prestabilito né i contenuti, né il modello operativo dell'azione. Questi si sarebbero andati definendo durante la missione stessa, definendo allo stesso tempo la pratica della pianificazione economica nel Paese: gli enti che se ne sarebbero occupati, una struttura amministrativa ed il personale da impiegare. Lo staff che ha iniziato a collaborare con l'agenzia non aveva seguito nessun percorso socio-professionale obbligato, ma ha saputo cogliere efficacemente le opportunità che la collaborazione con la Banca Mondiale offriva, soprattutto in termini di legittimità nelle transazioni interne. In questo modo si è formato con il tempo un "campo di esperti", che non è definito da categorie fisse, ma si costruisce nel processo stesso e fa della capacità/possibilità di interagire con lo staff internazionale la sua risorsa. Una risorsa che si definisce e ridefinisce all'interno del sistema stesso di relazioni.

L'iniziale mancanza di un programma e di un protocollo operativo (gli stessi membri della missione della Banca erano stati assunti ad hoc per la Missione) ha moltiplicato gli spazi di trattativa e le capacità degli attori di orientarne la direzione. Anche Alacevich ha sottolineato il fatto

che la missione lasciava aperto un ampio spettro di alternative possibili, ma la nostra ricerca, nel riconoscere le motivazioni degli attori e la scelta delle loro strategie, si concentrerà sul loro “sistema di azione concreta”, per utilizzare il concetto elaborato da Crozier e Friedberg (Crozier e Friedberg, 1978). In accordo con quanto evidenziato dai due sociologi, l’azione collettiva e le scelte degli attori non possono essere ricondotte ad uno schema a priori, ma devono essere svelate induttivamente seguendo il concreto dispiegarsi di strategie, vincoli e stimoli all’azione.

Ci addentreremo in seguito sulle basi metodologiche e teoriche su cui poggia la nostra ricerca, ma è necessario fin da ora un veloce riferimento per apprezzare il contributo che la nostra riflessione può dare al dibattito. Definire l’advising internazionale come costruzione istituzionale non significa solo determinarne le norme e procedure che ha stabilito, ma addentrarsi nella sua pratica concreta: un “gioco” tra attori che riformulano continuamente i propri obiettivi. Questo non significa negare l’importanza delle matrici ideologiche e del contesto interno e internazionale in cui si attuano i programmi di sviluppo, ma evidenziare il continuo costituirsi di strategie operative pertinenti a un sistema di azione specifico. La missione ha creato una rete di attori che muovevano da obiettivi che appartengono ad una molteplicità di piani sul piano locale, nazionale e internazionale: alleanze politiche, gerarchie interne alla Banca, evoluzione di rapporti di collaborazione personale. Questo ha creato e cristallizzato una rete di relazioni e coalizioni che rendono impossibile la definizione di una posizione univoca della Banca e una risposta univoca da parte degli esperti locali. Le modalità operative e i contenuti di ogni programma che analizziamo (la pianificazione economica e lo sviluppo industriale durante la missione, piani di sviluppo regionale durante gli anni ’50 e la riforma agraria negli anni ’60) devono essere spiegate senza ricorrere ad uno schema interpretativo determinato, in quanto questo reificherebbe un processo che invece è fluido e continuamente rimodellato da attori che, come segnalato da Crozier e Friedberg: “sfruttan[o] i vincoli e le opportunità offerti dalla situazione, al fine di imporre i termini dello scambio favorevoli ai propri interessi” (Crozier e Friedberg, 1980, p. 70).

L'attenzione alle dinamiche contingenti che si sviluppano nella pratica stessa dell'advising e nella sua ricezione permette di stabilire una relazione tra la nostra ricerca e alcuni modelli interpretativi applicati ad altri interventi di sviluppo, come il Piano Marshall in Italia. Con la categoria della "doppia realtà", reintrodotta recentemente da Carlo Spagnolo nel suo *La Stabilizzazione Incompiuta*, per esempio, si riconosce che il "vincolo esterno" rappresentato dagli USA per la Democrazia Cristiana "divenne sia un obiettivo strategico sia uno strumento di governo" (Spagnolo, 2001, p. 87). Anche la nostra indagine afferma come l'interazione con le agenzie internazionali abbia rappresentato per gli advisors locali uno strumento di governo, ma cambia la scala della prospettiva. La comprensione può avvenire solo scendendo nella dimensione delle transazioni tra gli individui, laddove Spagnolo ha fissato in modo univoco la posizione del Partito di fronte agli USA da un lato, e agli equilibri con gli altri partiti dall'altro. In questo senso, il nostro lavoro si avvicina maggiormente all'analisi del di Mario Del Pero, che sempre riferendosi ai primi anni del Piano Marshall in Italia, suggerisce la presenza di presupposti e obiettivi diversi nell'azione di Washington. "Questo pluralismo", aggiunge Del Pero, "si è intrecciato a sua volta con l'articolazione istituzionale frammentata che caratterizza il sistema repubblicano americano" (Del Pero, 2001, p. 287). Anche in questo caso, l'articolazione normativa e organizzativa dell'intervento lascia uno spazio "interstiziale" in cui gli attori possono costruire la propria azione.

Queste considerazioni suggeriscono le potenzialità di un esame ad ampio spettro sullo sviluppo dell'international economic advising nel secondo dopoguerra, che supera sia il caso colombiano, sia uno studio di vari casi secondo una logica prettamente comparativa. Non siamo di fronte, infatti, ad un modello di azione univoco, ma ad un processo che si adatta ai diversi contesti a seconda delle risorse disponibili e della presenza di una rete di contatti che superano le trattative bilaterali tra il Paese coinvolto e l'organizzazione internazionale.

3. Metodologia. Attori, reti e istituzioni: l'utilità dell'analisi delle reti sociali nello studio dei cambiamenti istituzionali

Lo studio dell'interazione tra personale locale ed internazionale e del suo impatto nei processi istituzionali è affrontato attraverso un "approccio relazionale" che unisce metodologie proprie della ricerca storica e strumenti concettuali della sociologia e della antropologia politica. In particolare, si utilizza l'analisi delle reti sociali come strumento analitico per comprendere i fenomeni di mediazione e conflitto. Questo approccio è particolarmente utile nell'esame delle agenzie governative, che fanno interagire diversi piani istituzionali e si basa sull'idea, articolata da Mark Granovetter nel 1985, 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 (Granovetter, 1985).

Nell'interazione tra personale internazionale e staff locale, le relazioni interpersonali, attraversando le diverse sfere istituzionali, permettono la messa in opera delle riforme politiche ed economiche realizzate dagli istituti governativi. Questa considerazione ha permesso di approfondire l'esame del funzionamento delle agenzie statali operato nella tesi di laurea specialistica. In quell'occasione, lo studio delle agenzie governative non aveva penetrato il comportamento degli attori, ma si era fermato ad un livello superiore, analizzando le negoziazioni politiche sulla base dei sistemi giuridici e sul contenuto delle riforme adottate, senza cogliere la complessità delle strategie e delle motivazioni degli agenti che vi operano. L'analisi attuale, invece, insiste sulla interdipendenza tra un sistema istituzionale e gli attori che ne fanno parte. In questo modo si supera una prospettiva strutturalista-funzionalista, che ancora ogni attore al proprio ruolo istituzionale e si riconosce l'importanza della proprietà delle relazioni stesse per spiegare i vincoli e gli incentivi all'azione. Si tratta di uno strumento estremamente utile per spiegare i meccanismi di mediazione politica all'interno dell'insieme di assetti istituzionali e giuridici che compongono le agenzie governative, soprattutto in una dinamica resa ancor più complessa da una molteplicità di attori che oltrepassano il piano della politica nazionale, come gli advisors internazionali, a loro volta legati ad

altri sistemi istituzionali. L'approccio relazionale è quindi usato per suggerire le capacità degli attori di adattare e manipolare la struttura normativa e i suoi relativi vincoli.

L'idea di partire dagli attori per comprendere i continui cambiamenti morfologici della realtà accomuna metodi di indagine molto eterogenei. Nel campo della ricerca storica possiamo sicuramente trovarne espressione nella microstoria e nel suo approccio aperto rispetto alla realtà storica, che mira a "ripulirla" da categorie esterne che la reificherebbero (Blum e Gribaudi, 1990). La microstoria, pensando ogni configurazione sociale, culturale, economica come risultato dell'interazione di innumerevoli strategie individuali, valorizza il carattere processuale e generativo dei contesti storici, costruiti appunto dall'intrecciarsi di razionalità limitate, transazioni provvisorie, conflitti, negoziazioni che verrebbero letti, in chiave funzionalista, solo in base ai loro esiti conclusivi (Levi, 1991; Fazio, 2004). La riduzione di scala (intesa come riduzione della scala di osservazione e non della realtà osservata), come strategia esplicativa per cogliere gli stimoli repliche muovono all'azione accomuna l'approccio microstorico all'approccio proprio dell'analisi delle reti sociali e dell'antropologia che studia i meccanismi di mediazione politica.

Questi strumenti teorici permettono di reintrodurre gli individui nell'analisi istituzionale al centro della nostra ricerca, evidenziando come siano le strategie messe in campo dagli attori ad attivare i dispositivi istituzionali, adattandoli secondo le necessità contingenti (Moutoukias, 2002). Si tratta quindi di studiare l'universo istituzionale come universo relazionale, come configurazione (Elias, 1990).

Utilizzando questi strumenti sarà possibile una nuova comprensione dell'aiuto internazionale in Colombia e dei dispositivi istituzionali attraverso cui si è prodotto. Abbiamo già parlato diffusamente dell'importanza della missione della Banca Mondiale nel 1949 nell'azione delle agenzie internazionali nel Paese, ma ora possiamo riconoscervi l'emergenza di un tessuto di relazioni che si cristallizza in una rete di attori, che, a sua volta, dà forma all'intervento e alla sua

ricezione da parte del governo colombiano. Dalla missione si creano una serie di organismi preposti all'applicazione delle misure stabilite nell'accordo con la Banca Mondiale. Nati come prodotto "accidentale" della Missione, questi dispositivi istituzionali diventano gli organi di pianificazione economica nel Paese per tutto il periodo analizzato. La comprensione della loro evoluzione e della loro influenza politica passa per la comprensione delle relazioni che li attraversano. 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; si pensi, ad esempio, all'idea di istituzione come strumento di riduzione dei costi di transazione e all'apporto in chiave critica che l'economia neo-istituzionale ha dato al dibattito (Vanderberg, 2002). Nel nostro caso, gli organi che hanno interagito con gli esperti internazionali (il Comitato di Sviluppo Economico e il Consiglio di Pianificazione Economica) non possono essere letti solo in chiave di "efficienza", ma devono essere compresi innanzitutto come luoghi di negoziazione politica, in cui le strategie degli attori si legano ad ambiti posti al di fuori dell'organo stesso. Lo stesso discorso vale per l'analisi della riforma agraria, votata nel 1960. Le lobbies che ruotano attorno alla riforma (a partire dal dibattito parlamentare, fino alla sua applicazione da parte dell'INCORA) poggiano su una serie di equilibri politici che chiamano in causa un tessuto di relazioni e coalizioni che non possiamo comprendere ancorandoci al dibattito proprio della riforma.

Per rendere conto della complessità delle strategie in gioco e comprendere le posizioni reciproche, le relazioni tra gli attori sono state oggetto sia di una formalizzazione attraverso strumenti informatici, sia di un'analisi storica. In particolare, si utilizza la costruzione di grafici di reti attraverso software informatici per far emergere il ruolo di mediazione che alcuni rappresentanti dello staff colombiano hanno assunto. Il cambiamento della forma e della struttura della rete di contatti tra il personale locale e quello internazionale dalla missione del 1949 ai due Comitati descritti precedentemente è stato posto in relazione con i contenuti della loro azione, facendo emergere una progressiva perdita di influenza delle due agenzie nella mediazione con la Banca, che, dal 1954 preferirà affidarsi a transazioni dirette con i Ministeri, piuttosto che all'azione del

Comitato preposto alla pianificazione. Il Comitato Nazionale di Pianificazione Economica, dispositivo istituzionale creato ad uso e consumo delle transazioni con la Banca, perderà in questo modo la funzione specifica per la quale era stato creato nel 1952, ma resterà l'organo di pianificazione economica più importante per tutti gli anni '60 e '70.

Questi risultati relativi all'emergenza dell'aiuto internazionale nel Paese devono essere completati dall'esame dei successivi interventi. In particolare ci concentreremo sull'azione dell'USAID all'interno di un programma di intervento politico ed economico articolato come l'Alleanza per il Progresso. E' comunque possibile avanzare fin da ora alcune considerazioni di carattere generale. L'interazione tra organizzazioni internazionali ed *establishment* colombiano non contrappone due parti nettamente definite, ma si costruisce piuttosto attraverso una serie di alleanze in continua evoluzione che a loro volta influiscono sull'ambito istituzionale. Le reti sociali sono quindi uno strumento di analisi dei cambiamenti istituzionali che ne permettono di seguire l'evoluzione e la cristallizzazione. Le scelte di alcuni attori operanti in un determinato assetto istituzionale lo riadattano continuamente e a sua volta la nuova configurazione costituisce un nuovo insieme di risorse e vincoli all'azione successiva.

L'uso delle reti sociali nell'analisi storica richiede un uso delle fonti che sia in grado di fornire informazioni di carattere relazionale. Nel corso della mia ricerca mi sono concentrata quindi sugli archivi personali di alcuni advisors internazionali impiegati prima nella missione della Banca Mondiale nel 1949, poi nelle agenzie colombiane che si occupavano dell'applicazione delle indicazioni della missione. In particolare, attraverso l'archivio di Lauchlin Currie³, a capo della missione, è possibile evidenziare la sua posizione di mediazione tra il personale locale e il personale internazionale e riconoscere l'importanza di questo elemento nella "forma" che la missione ha

³ *Lauchlin Bernard Currie Papers 1931-1994 and Undated (Bulk 1950-1990)*. Durham: Rare Book, Manuscript, and Special Collections Library, Duke University.

assunto e riconoscerne il peso nella successiva evoluzione. L'archivio di Albert Hirschman⁴ ha permesso invece di ricostruire invece la rete di relazioni di Albert Hirschman, assunto dal governo colombiano come advisor nel Consiglio Nazionale di Pianificazione nel 1952.

Gli archivi della Banca Mondiale⁵ si sono dimostrati incredibilmente ricchi di informazioni relazionali, contenendo non solo i reports delle varie fasi delle missioni operate, ma anche la corrispondenza tra gli advisors inviati a Bogota e lo staff di Washington. In questo modo si è potuto seguire l'evoluzione dell'intervento della Banca Mondiale nel Paese, notando in particolare la costituzione di gruppi e lobbies all'interno della stessa agenzia. Per l'analisi dei piani di sviluppo regionale, anch'essi strettamente legati agli assetti costituiti attraverso la missione del 1949, abbiamo utilizzato l'archivio personale di David Lilienthal⁶, notando come l'applicazione del modello della TVA in Colombia abbia rappresentato il vero inizio della sua carriera internazionale, che sarebbe poi proseguita con l'importante costruzione di una diga in Iran e con l'accordo con la Cassa del Mezzogiorno nell'attuazione di interventi di sviluppo in collaborazione con la Banca Mondiale. Per quanto riguarda le missioni statunitensi, una gran varietà di fonti informa sui piani di politica estera nel secondo dopoguerra. Nell'impossibilità di accedere a tutte le biblioteche presidenziali, abbiamo svolto una ricerca agli archivi nazionali, dedicata soprattutto alla consultazione dei documenti dell'ambasciata statunitense a Bogota⁷.

Effettuare la stessa operazione con le fonti colombiane si rivela più complicato per la mancanza di archivi personali e di archivi amministrativi che raccolgono il materiale prodotto dalle agenzie di cui ci siamo occupati. Il materiale si trova interamente all'Archivio Centrale della Nazione, organizzato per Ministeri e settori di intervento. L'Archivio Centrale resta quindi l'ultima

⁴ *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. *World Bank Archives*, Washington DC, USA

⁵ *World Bank Archives*, Washington DC

⁶ *David Lilienthal Papers*, Princeton: Princeton University Library. Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers

⁷ NARA archives

fonte da consultare, ma fino a questo abbiamo spogliato alcuni carteggi che interessano alcuni personaggi chiave della politica interna ed internazionale colombiana nel periodo analizzato.⁸

Conclusioni

La ricerca ha una doppia ambizione metodologica. Da un lato superare alcune debolezze insite nel dibattito sul tema *dell'international economic advising*, attraverso l'uso di strumenti sociologici come l'analisi delle reti sociali. Dall'altro si inserisce nel dibattito sociologico sull'uso di questi stessi strumenti, promuovendo l'analisi delle reti sociali nello studio dei fenomeni di cambiamento istituzionale. Il tema presentato può costituire un laboratorio ideale per testare le opportunità di quest'approccio, data la sua eccezionalità storica. Il governo colombiano, da sempre attivo sulla scena interamericana, sfrutta la possibilità offerta dalla Banca Mondiale per dare avvio ad un programma di interventi internazionali nel Paese che allo stesso tempo definiscono la matrice istituzionale della sua pianificazione economica. Le stesse agenzie internazionali iniziano dopo Bretton Woods una nuova fase di programmazione delle loro strategie e modalità organizzative. La missione in Colombia ne rappresenta uno dei primi esperimenti e, per questa ragione, gli advisors impiegati godono di una straordinaria autonomia operativa. La vicenda di alcuni personaggi come Lauchlin Currie, Albert Hirschman e David Lilienthal permette di addentrarsi all'interno di queste dinamiche, attraverso l'accesso a fonti personali scarsamente presenti nello studio di temi di questo tipo.

La speranza di chi scrive è di riscoprire attraverso l'esame di quest'eccezionalità storica un modello di analisi che colga "l'eccezionale normale" all'interno della dinamica storica, cogliendone la sua morfologia specifica e contingente e permettendo di integrando a tutti gli effetti le strategie individuali senza farne campione rappresentativo utilizzato di una struttura stabilita a priori.

⁸ *Archivo de Alberto Lleras Camargo e Archivo Carlos Lleras Restrepo*, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogota, Colombia

Archivi consultati

Lauchlin Bernard Currie Papers 1931-1994 and Undated (Bulk 1950-1990). Durham: Rare Book, Manuscript, and Special Collections Library, Duke University.

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. World Bank Archives, Washington DC, USA

World Bank Archives, Washington DC

David Lilienthal Papers, Princeton: Princeton University Library. Department of Rare Books and Special Collections, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Public Policy Papers

NARA Archives, Washington DC

Archivo de Alberto Lleras Camargo, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogota, Colombia

Archivo Carlos Lleras Restrepo, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogota, Colombia

Bibliografia

Alacevich, Michele. 2009. *The Political Economy of the World Bank. The Early Years*. Stanford: Stanford University Press.

Babb, Sarah L. 2001. *Managing Mexico : economists from nationalism to neoliberalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Blum, Alain e Maurizio Gribaudi. 1990. Des catégories aux liens individuels: l'analyse statistique de l'espace social. *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 45 (6):1365-1402.

Camp, Roderic Ai. 2002. *Mexico's mandarins : crafting a power elite for the twenty-first century*. Berkeley: University of California Press.

Centeno, Miguel Angel e Patricio Silva. 1998. *The politics of expertise in Latin America*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, N.Y.: Macmillan Press ; St. Martin's Press.

Crozier Michel e Erhard Friedberg. 1978. *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*. Milano: Etas

Del Pero, Mario. 2001. *L'Alleato Scomodo*. Roma: Carocci.

Dezalay, Yves, and Bryant G. Garth. 2002. *The internationalization of palace wars : lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. Chicago: University of Chicago Press.

Drake, Paul W. 1994. *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present, Jaguar books on Latin America*. Wilmington, Del.: SR Books.

Elias, Norbert. 1990. *La società degli individui* Bologna: Il Mulino.

Fazio, Ida. 2004. "Microstoria." In M. Cometa, *Dizionario di studi culturali*. Roma: Meltemi.

Flandreau, Marc. 2003. *Money doctors : the experience of international financial advising, 1850-2000, Routledge international studies in money and banking*. London ; New York: Routledge.

Grandi, Elisa "Reti di promozione sociale e dinamiche di negoziazione politica in Colombia durante il Fronte Nazionale (1958-1978)", Università di Bologna, 2007

Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91:481-93.

- Hirschman, Albert. 1968. *La Strategia dello Sviluppo Economico*. Firenze: La Nuova Italia.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). 1950. *The Basis for a Development Plan for Colombia*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development.
- Levi, Giovanni. 1991. "On microhistory." In Peter Burke, *New Perspectives on Historical Writing*. London: Polity Press.
- Mason, Edward Sagendorph, Robert E. Asher, and Brookings Institution. 1973. *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,: Brookings Institution.
- Montecinos, Veronica. 1993. *Economic policy elites and democratic consolidation*. Notre Dame, Ind.: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Moutoukias, Zacarias. 2002. "Las formas complejas de la acción política: Justicia corporativa, faccionalismo y redes sociales (Buenos Aires, 1750-1760)." *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* 39:69-102.
- Neiburg, Federico e Mariano Ben Plotkin. 2004. *Intelectuales y expertos : la constitución del conocimiento social en la Argentina. Espacios del saber*. Buenos Aires: Paidós.
- Spagnolo, Carlo. 2001. *La Stabilizzazione Incompiuta*. Roma: Carocci.
- Vanderberg, Paul. 2002. "North's institutionalism and the prospect of combining theoretical approaches." *Cambridge Journal of Economics* 26:217-235.