



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

**Il Piano Brady da Città del Messico a Buenos
Aires.**

**I rapporti di Messico ed Argentina con i
creditori internazionali durante la crisi dei
debiti esteri
(1982-1989)**

Relatore

Ch. Prof. Duccio Basosi

Laureanda

Francesca Terenzi

866994

Anno Accademico

2021/2022

Indice

| | |
|---|----|
| Abstract | 4 |
| Introduzione | 8 |
| Capitolo 1. La crisi degli anni Ottanta (1982-1989): sintomi, sviluppo e declino | |
| 1. I “sintomi” della crisi dei debiti: una crisi internazionale | 12 |
| 2. Un debito sovrano, plurimo e (talvolta) illegittimo | 18 |
| 3. Gli anni Ottanta in America Latina come “un doloroso apprendistato” | 23 |
| 4. Il ruolo del Fondo Monetario Internazionale: da <i>crisis manager</i> a <i>pesada carga</i> (1982-1985) | 28 |
| 5. Le difficoltà di metà decennio (1984-1985) | 31 |
| 6. Il Dipartimento del Tesoro statunitense come uno degli “ <i>stakeholders</i> ” nella crisi: il Piano Baker (1985-1989) | 36 |
| 7. “ <i>From crisis to quagmire</i> ”: la strategia Bush-Brady e l’avvio del Consenso di Washington (1989-1990) | 39 |
| Capitolo 2. Il Piano Brady a Città del Messico: il “debitore modello” dell’emisfero | |
| 1. Il <i>Partido Revolucionario Institucional</i> e l’economia messicana | 46 |
| 2. Le “buone” relazioni internazionali di Città del Messico | 51 |
| 3. Oltre il consenso alle politiche di Washington | 57 |
| 4. Emergere dalla crisi in mancanza di alternative | 64 |
| 5. I risultati del Piano Brady in Messico | 69 |
| 6. La ripresa economica con una “data di scadenza” | 73 |
| Capitolo 3. Il Piano Brady a Buenos Aires: il “<i>poster child</i>” delle istituzioni | |
| 1. I “precedenti” dell’Argentina: la dittatura e il governo di centro-sinistra | 76 |
| 2. L’inaspettata svolta neoliberale di Carlos Menem | 80 |
| 3. I rapporti di Buenos Aires con la Casa Bianca: nemici-amici | 84 |
| 4. Gli aiuti economici del Fondo come una “spada di Damocle” | 88 |
| 5. Il Piano Brady come completamento di un processo di stabilizzazione | 93 |
| 6. Il “contagio” e un nuovo declino | 97 |

Conclusioni

101

Bibliografia

113

Abstract

In today's world, the word "crisis" has acquired different hues and colors: the aim of this dissertation is to shed a light on a specific type of crisis, the ones inevitably arising from establishing a world-wide capitalist system. The foreign debts' crisis of the 1980s and its "resolution", the Brady Plan (1989), was chosen among others because it exemplifies the political implications of economic crises during the last stages of the twentieth century, and it helps to grasp the peculiarities of international creditor-debtor relations. More specifically, in this dissertation the meaning of economic crisis is compared to a medical crisis, which presents symptoms and to which a cure is prescribed. A few of the most prominent theories about crises are reported: the first one is presented by R. Koselleck, whose theory envisioned the crisis as an event which embodied both the end of a phase and the beginning of a new one, especially since the second half of the 1700s. A parallel is drawn between the medical meaning of the Greek term "*krisis*", and the political ones that it endorsed, literally, a "choice" or a "decision". This nuance started to be of paramount importance especially since the second half of the 1800s, when the Industrial Revolution had brought about modernization and economic growth under the vest of first stages capitalism. The concept expressed by W. Roscher in 1854 transferred the economic-financial dimension of crisis onto the historical and political level, as he recognized that crises could erupt into either "reforms" or "revolutions": precisely in this framework, the fathers of sociology and contemporary political thought shaped their visions of the economic sphere, such as K. Marx and F. Engel's s praise for socialism and critique to the repetitive pattern of free markets' failures.

After an overview on the concept of crisis, the first chapter portrays the distinguishing traits of the foreign debt crisis in its Latin-American leg. A portion is dedicated to plausible exogenous motives behind the development of the crisis, among which the political apparatus of many Latin-American countries, still entangled in the dictatorial ideology, and a nationalist model of development, known as *Industrialization for Import Substitution* ("ISI"), which focused on the strengthening of local industry in the attempt to minimize external dependency. And yet, the very same issue was determinant in terms of endogenous causes, starting from the oil situation of the 1970s, for which many developed countries were looking to invest and lock access to some of the Latin American countries' prosperous reserves. For this reason, a limited perspective on international politics of the 1970s is also included.

The description of the debt's features stresses that it was contracted by states (and the consequences of such action) and its diversity among national cases: some Latin American countries considered

this kind of debt as highly illegitimate, although they rarely succeeded in debt repudiation. The period from 1982 to 1989 is explained, in this dissertation, as a decade of negotiations, a phase in which many of the region's countries were on the brink of default, due to which they attempted to obtain a politicization of the debt. However, despite the efforts of regional concertation, it was precisely because of different national scenarios and different debt management strategies that, ultimately, these proposals could never see the daylight. The years of the debt crisis are also read through a developmentalist lens, in which developing countries learnt what engaging with developed countries could entail.

A “new leaf” was turned in 1985, through President Reagan and Secretary of the Treasury James Baker's (respectively in charge 1981-1989 and 1985-1988) elaborations of the Baker Plan, which, at least to some extent, started to include the debtors' desire to face the issue of debt as something political and not merely through financial and economic calculations. The “lost decade” started to head towards a multilateral reduction of foreign debt, although, in this first proposal, the focus was still very stark on the infusion of cash flows from banks for debtors to deal with the costs of the operations: to many, this represented an issue, insofar as it induced debtor countries to enter even more deeply the matter of indebtedness, gradually more difficult to unravel.

While the Baker Plan represented a first step towards taming the crisis, it still incurred into some issues: first, at the core of its elaboration, there still was a conviction for which, through adequate strategies and negotiations, the debt *could* be fully repaid. Secondly, an excessively optimistic consideration of the banks' willingness or possibility to offer new loans did not consider debt transactions as something deeply intertwined with political risks and structural diffidence. And thirdly, the Plan developed around years in which prices of oil and commodities unexpectedly dropped. These issues were to be “overcome” only through the proposal of the Secretary of the Treasury Nicholas Brady (1988-1993) under George H. W. Bush's presidency (1989-1992), during which, international circumstances were quite different.

The first chapter takes care of analyzing two more perspectives as well: one of them is the International Monetary Fund's involvement in the debt strategy, especially because its role changed from mediator or “crisis manager” to one of the main creditors, to which Latin-American countries owed heavy-burdened portions of debt. The second perspective that is presented is the United States government's, which, although often told through the lens of creditor banks – most of which were established in the US, Western Europe, or Japan – is rarely described as a stakeholder itself in the crisis. For this reason, the chapter ends analyzing the Bush-Brady strategy in the context of a full display of the Washington Consensus. The latter included a “cure” to underdevelopment, which consisted in a removal of tariffs on trade, a passage of businesses from public to private enterprises,

free movement of capitals for speculative activities and a stark application of reforms that would open the economy to foreign exchange: a package that was ideologically shared both by the White House and the other financial institutions placed in Washington. This paradigm was implemented in the Southern American region all throughout the debt crisis and peaked in its “approval” since 1989 and especially in the 1990s.

The concept of Washington Consensus is a cornerstone of this dissertation because both case studies are read through its lens, casting a doubt on the extent to which, at least in these cases, the Consensus was something voluntary carried out from a “change of perspective” of debtor countries or, rather, from necessity constraints, either from the size of debt burdens that were still lingering on the economic recovery, or the new face of international relations.

The second chapter, then, studies the application of the Brady Plan on Mexico, a paradigmatic case in the crisis, described by the literature as the one case which determined the method of the debt strategy through its “end”.

A first section analyzes the choice of adhering the Plan as part of a “silent revolution”, a natural approval of the “neoliberal order”, of which Mexico was recounted to be a “model student”. This theory is reported by analyzing three parameters according to which the literature may have found an integration of the country in Washington’s “way of life”: a first one, is the development of internal politics, which, in the case of Mexico, followed its path inside the leftist dominant party to the point in which the resulting frictions determined its disaggregation in the early 2000s. A comparison between the ideas of President Salinas (1988-1994) and the philosophy of the White House under Bush is included. A second parameter is represented by generally positive bilateral relations with the US, especially for their commercial and political complementarity, dictated also by a 300 kilometers-long border. And finally, a third parameter is the relation of Mexico with the Fund, whose strategy in the Mexican case set the bar of economic performance expectations particularly high during consequent regional crises.

While this theory may have a good ground to be proved right, it seems to take into little consideration the constraint which debtor countries may or may not have felt in accepting the Plan, and in becoming “satellites” of the Washington Consensus: an analysis of little-used primary sources, such as minutes of the Fund’s Executive Board’s meetings, speeches of presidents, letters’ interchange, contributes to the literature on this topic by highlighting the awareness of the Mexican authorities’ that implementing the requested measures in exchange for loans included unbearable social costs; and that the dynamics of creditor-debtor relations were still read, in 1989 and in the immediate years after, through a cold war filter. Finally, the case of Mexico shows that even with a

“textbook debtor”, the Brady Plan was only partially conclusive, to the extent in which Mexico found itself facing yet another devastating crisis a few years later. At the same time, the chapter underlines how the bilateral relation with the US represented both a benefit and a disadvantage for the Mexican recovery.

Finally, the third chapter recounts the development of the Brady Plan in Argentina, a completely different reality, geographically and politically, from Mexico. The same parameters are used, to maintain a comparative approach throughout the dissertation. Firstly, the Southern Cone country’s internal politics developed differently from Mexico, insofar as it shifted from a military dictatorship to a central-left democracy, and ultimately, to a government that was supposed to be typically Peronist but revealed its true neoliberal intentions only once in power. Menem’s presidency (1989-1999) witnessed a harsh imposition of the Washington Consensus’ focal points, with the aim to tame hyperinflation, which, in the case of Argentina, was still creating issues of instability. In fact, although Menem’s approach was a clear endorsement of neoliberal policies, the chapter argues how essential the domestic Convertibility Plan of 1991 was: it pegged the peso to the dollar on a 1:1 rate, therefore freezing salaries and not allowing a free floating of the currency. The resulting austerity is what allowed the Argentine situation to move forward. Yet, the exchange between Menem and Bush makes clear that such a change was not without symbolic and political meaning, but it was rather well inserted in new international circumstances, especially for a country like Argentina which could not benefit of the same complementary relations that Mexico had with the US. In this sense, the Brady Plan, which reached Buenos Aires only in 1992, was the “final trait” of a stabilization effort that had been persistent since 1982. Finally, the chapter aims to show how, while, for Mexico, the “double-sided coin” was represented by its relation to the US, in the case of Argentina, it is to be found in its relations with the Fund, which constituted both a helping hand and the main source of constraint, even after the brief recovery of 1992-1995 and during the new decline of the late 90s.

It is, then, the conclusion of this dissertation, that, both countries were extremely bound by the development of the “US victory” on the international arena, and that the system in which they had been integrated put them in a position of constant vulnerability and structural exposition to *krisis*: a “disease” which was confirmed by the crises of the new century and still had to find a “cure”.

Introduzione

A modelli di sviluppo ed economici corrispondono sempre mentalità, pensieri e filosofie, che si collegano a loro volta al linguaggio e ai discorsi politici della storia: gli anni Novanta testimoniarono la fase finale di un decennio di cambiamenti mondiali, raccontata tramite il “successo” del modello di sviluppo occidentale e con poca attenzione dedicata ai fallimenti di quest’ultimo. Questa tesi nasce, dunque, dall’esigenza di avere una comprensione a trecentosessanta gradi degli ultimi anni del secolo precedente e in quale rete ideologica erano aggrovigliate le dinamiche storiche e politiche delle realtà analizzate. Il presupposto teorico di questo progetto di tesi è, infatti, quello di sviscerare lo sviluppo del “Consenso di Washington”, a partire dalle sue origini, negli anni Ottanta, fino alla sua piena realizzazione negli anni Novanta e agli stadi iniziali del suo collasso, alla luce di una nuova “consapevolezza internazionale” che iniziò a mettere in dubbio i punti centrali di tale paradigma: la presenza minimale dello Stato nella vita economica e sociale di un paese; la poca regolazione dei flussi capitali e degli investimenti; la rimozione delle tariffe al commercio; e l’efficacia della democrazia “esportata”. Per fare ciò, è essenziale, per il lettore di questa tesi, venire a conoscenza di come il “Consensus di Washington” è interpretato all’interno del lavoro, alla luce di due parti che riprendono tale definizione coniata dallo storico John Williamson nel 1989: una di queste, “di Washington”, si riferisce al perno intorno a cui la storia si è sviluppata nel periodo esaminato, ossia gli Stati Uniti, uno dei protagonisti del testo. Sennonché, la stessa porzione della definizione si riferisce alle istituzioni finanziarie internazionali con sede nella capitale statunitense, suggerendo una “transitoria” intesa tra queste e la Casa Bianca. L’altra parte è, invece, quella del “Consensus”, quella più critica, su cui questo progetto di tesi organizza la sua ipotesi, giacché, tale terminologia rimanda ad una volontà di integrazione al mondo unipolare ed occidentalista prospettato da fine anni Ottanta. Tuttavia, un livello tale di consapevolezza viene meno se si osserva, per esempio, l’emergere di tale ideologia – come è giusto che sia chiamata – tramite la lente delle crisi economico-finanziarie, sviluppate nella fase immediatamente precedente al “successo neoliberale”. Tra queste, la crisi dei debiti esteri coinvolse gli Stati Uniti nella posizione di creditori, e gran parte dei paesi del Terzo Mondo nella posizione di debitori, presenti in Asia, in Europa Orientale, in Africa e, soprattutto, in America Latina, con cui l’America del Nord condivide l’emisfero continentale ed un patrimonio storico, politico e culturale. La scelta di concentrarsi su Messico ed Argentina proviene non solo dal fatto che, insieme al Brasile, rappresentarono i maggiori debitori del subcontinente, ma anche dalla volontà di osservare due realtà parzialmente accumulate dalla geografia e che si confrontavano con lo stesso tipo di creditori internazionali: questi ultimi, in maniera cruciale, erano costituiti non solo dalle banche

commerciali statunitensi che avevano erogato i crediti, ma anche quelle europee e giapponesi, coinvolte nel *business* degli investimenti, e soprattutto dalle istituzioni finanziarie, partite come mediatrici ed evolute in creditori. In particolare, si analizzano in questa tesi i rapporti con il Fondo Monetario Internazionale, nato da Bretton Woods (1944) e al centro dell'arena internazionale dal secondo dopoguerra. Al contempo, si tenta di analizzare la questione dei debiti tramite due filtri diversi: il primo, quello di un paese che si trova – metaforicamente e fisicamente – al Centro dell'America, integrato tanto nella storia latino-americana quanto in quella dei rapporti “complementari” all'America del Nord. Il secondo, quello di una nazione all'estremo Sud della regione e con relazioni bilaterali meno amicali con gli Stati Uniti, ma pur sempre coinvolta nella crisi dei debiti esteri e nel *framework* del Consenso di Washington. Si utilizzano tali collegamenti per esaminare più da vicino quella che oggi viene definita *agency*, ossia, la discrezionalità e la capacità decisionale dei protagonisti della storia.

Infine, questo progetto di tesi tenta di colmare una lacuna della letteratura disponibile rispetto al Piano Brady, elaborato su iniziativa statunitense nel 1989 per “porre una fine alla crisi”: si cerca così di scendere sempre più nel dettaglio nel metodo di osservazione, partendo dalla macro-cornice del Consenso di Washington, passando per quella successiva della crisi dei debiti, ed infine, l'ultima, quella del “punto conclusivo” di quest'ultima. Ciò avviene, in primo luogo, proprio perché la letteratura colloca questo Piano come risolutivo della crisi, a partire dal quale, per una serie di circostanze successive, gli stessi paesi firmatari sfociarono in successive crisi a fine anni Novanta e inizio anni Duemila; sarebbe, tuttavia, più corretto, secondo l'interpretazione presente in questa tesi, leggere il Piano come parte di una crisi che iniziò nel 1982 e non terminò al volgersi del 1989, ma quanto più, si evolse nelle sue dinamiche interne, in cui il Piano fu una parentesi – senza dubbio importante ed essenziale – per ridimensionare il peso del debito estero, ma che non sistemò i problemi strutturali delle economie latino-americane. In secondo luogo, lo stesso Piano Brady è comunemente associato al tratto conclusivo di un Consenso, appunto, che si era andato formando a partire da inizio anni Ottanta, di cui lo stesso Piano sanciva l'approvazione. Tuttavia, questa tesi suggerisce una lettura dei fatti che trascende il solo paradigma del *Washington Consensus* e prende più in considerazione la necessità – data dallo sproporzionato peso dei debiti e dall'evolversi delle circostanze internazionali – davanti a cui i debitori si ritrovarono. Consultare tale lavoro è importante, per il lettore, al fine di avvalersi di una visione delle dinamiche degli ultimi vent'anni dello scorso secolo che carpisca i dettagli per cui la storia si sviluppò in un determinato modo; e, soprattutto, per comprendere a pieno perché il “metodo di sviluppo” proiettato dagli Stati Uniti si sia imbattuto in diversi punti ciechi. E infine, ma non per importanza, per poter cogliere le sfumature politico-ideologiche che giacciono dietro ad un processo di crisi economico-finanziaria,

giacché si ripresentò – questa volta, a livello pienamente globale, senza distinzione alcuna tra Primo, Secondo o Terzo Mondo – nel 2008. Non solo, la contemporaneità ha dimostrato come tale questione non sia mai facilmente abbandonabile, nemmeno in tempi recenti: si pensi alla crisi del debito greco nell’Eurozona (2015). Ma, sebbene per dinamiche differenti, anche alla recessione post-pandemica (2020) e quella dovuta al conflitto regionale tra Russia ed Ucraina (2022). Le domande “guida” di questo progetto sono, dunque, le seguenti: come si colloca la crisi dei debiti esteri nella cornice del Consenso di Washington? Quale fu il ruolo dei creditori, ufficiali e commerciali, nell’evoluzione storica in questione? E soprattutto, quale fu la percezione dei rapporti di forza dal pulpito delle autorità messicane ed argentine, nella misura in cui giustificò almeno parte della loro *agency* e le condusse ad accettare gli accordi del Piano Brady?

Per poter integrare la prospettiva accademica su tali questioni, questa tesi si avvale, oltre dei lavori di alcuni dei maggiori esponenti ed analisti delle relazioni internazionali, anche di una serie di fonti primarie sino ad ora poco o parzialmente utilizzate, prodotte da alcuni dei protagonisti della storia: per la prospettiva statunitense, sono stati utilizzati documenti del Congresso in cui venivano riportate le posizioni di alcuni *Congressmen* su diverse questioni, insieme ad una serie di discorsi del presidente George W. H. Bush (1989-1992), in carica durante tutto il periodo finale e immediatamente posteriore al Piano Brady, reperiti tramite il sito dell’*American Presidency Project*. Diversamente, per le prospettive messicana ed argentina, la lacuna delle fonti d’archivio nazionali è stata recuperata tentando di analizzare le conversazioni tenute in seno alle riunioni periodiche del Fondo, utilizzate anche per capire le posizioni degli *Executive Directors* dell’istituzione e del Direttore Generale: ci si è avvalsi, dunque, delle minute delle riunioni, ma anche delle comunicazioni tra capi di stato/governo e ministri/rappresentanti, dei *memorandum* e dei *press release* ed altri documenti presenti sull’archivio del Fondo Monetario Internazionale; dei racconti riportati dai quotidiani internazionali ai tempi degli eventi (come *New York Times*, *l’Internazionale*, *The Guardian*, *Wall Street Journal*, *The Economist*, *La Repubblica*). Tra le fonti secondarie, sono stati inclusi lavori recenti prodotti all’inizio del nuovo millennio, ma anche altri più datati, prodotti parallelamente alla storia di cui si scrive in questa tesi, in ragione di cui, sono stati trattati come documenti con una natura ibrida, sia primari che secondari. Infine, un appunto importante riguarda la criticità con cui si è cercato di osservare la narrazione dei lavori degli storici/e, politologi/e, economisti/e citati/e in questo progetto, conservando il rispetto e l’ammirazione per chi ha dedicato tempo alla ricerca e nel tentativo di preservarne preziosamente gli insegnamenti; molte delle citazioni e alcune delle espressioni utilizzate sono state mantenute in

lingua originale – inglese o spagnolo – proprio per proteggere l'autenticità delle parole o dei ragionamenti svolti.

La tesi, dunque, si suddivide in tre capitoli: un primo, introduttivo ed esplicativo delle dinamiche della crisi, con riferimento temporale dal 1982 al 1989, in cui si esplorano gli avvenimenti ma anche i punti più critici e le cause sottostanti alla sospensione dei pagamenti. Un secondo capitolo applica la metodologia al caso messicano, con l'obiettivo di analizzarne il percorso decisionale, le percezioni dei rapporti di forza, gli sviluppi locali della crisi e gli effetti che il Piano Brady ebbe su questa realtà. Un terzo ed ultimo capitolo esplora le stesse questioni per la controparte argentina, con l'obiettivo di portare avanti un filo conduttore di paragone con la realtà messicana e di evidenziarne tratti in comune e differenti.

Chi legge questa tesi dovrebbe aspettarsi, in primo luogo, un'interpretazione delle crisi del sistema capitalista come tipiche e cicliche, a dimostrazione del fatto che l'eccesso delle misure neoliberali condusse a risultati quasi opposti di quelli sperati. Dovrebbe intravedersi la volontà di trovare un bilanciamento tra la libertà di spostamento e di espressione degli individui, aiutata dal successo del liberalismo, e la presenza di uno Stato che sia presente nella vita economica e che ne corregga i fallimenti; che regoli e prevenga prima di arrivare ad una condizione emergenziale; e che tuteli i suoi cittadini nei rami essenziali della vita politica – la sanità, l'educazione, la sicurezza sociale – prescindendo dalla struttura classista. Infine, in senso complessivo, il lettore dovrebbe trovarsi davanti ad un'analisi specifica, ma contestualizzata, dei rapporti tra America del Nord e America del Centro-Sud, nel tentativo di contribuire alla letteratura esistente su uno dei temi più focali e dibattuti delle relazioni internazionali.

Capitolo 1

La crisi degli anni Ottanta (1982-1989): sintomi, sviluppo e declino

“*Toto, I’ve a feeling we’re not in Kansas anymore*”: così si rivolge Dorothy al suo cane, dopo essere stati spazzati via da un ciclone del Midwest fino alla Terra di Oz. La metafora politica della storia dello scrittore L. Frank Baum, *Il Mago di Oz*, pubblicata nel 1900, fu ripresa magistralmente nell’articolo *Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore*, scritto nel 1984 dagli economisti Carlos Diaz-Alejandro e commentato da Paul Krugman e Jeffrey Sachs, con il fine di descrivere le dinamiche della crisi del debito estero che pervase il subcontinente sudamericano nella decade degli anni Ottanta.¹ Così, per Diaz-Alejandro, con la crisi del debito estero in America Latina, “non si è più in Kansas”: non si era più nel conosciuto e conoscibile, quanto più nell’inesplorato, in termini di gravità, responsabilità ed effetti della crisi. E benché, nella storia, i momenti di crisi politica, economica, ideologica appaiono in maniera ciclica e ripetitiva, per comprendere a pieno che tipo di crisi si sta maneggiando quando si parla di “crisi del debito estero” pare doveroso soffermarsi sulla sua natura e sulle sue peculiarità.

1. I “sintomi” della crisi del debito: una crisi internazionale

L’etimologia greca della parola “crisi” (*krisis*) rende il medesimo concetto poliedrico e vestibile per la sfera legale-politica, medica, teologica, ma anche per quella economica e storica.² Come ha ampiamente documentato lo storico e filosofo R. Koselleck, dal 1780 “crisi” indicò un “nuovo inizio”, la fine di un’epoca e la transizione verso la fase successiva. Nel concetto di crisi, tuttavia, convivevano già diverse sfaccettature: poteva essere più o meno permanente, introdurre cambiamenti migliorativi o peggiorativi o ribaltare le convinzioni del periodo.

Nella sua accezione medica, sviluppata sempre nel mondo greco tramite la “teoria medica della crisi”, la parola comprendeva sia la condizione osservabile del paziente, che il giudizio che il medico esercitava durante il decorso della malattia: si annoverò qui la distinzione tra crisi perfetta ed imperfetta, a seconda del livello di salute che sarebbe rimasto dopo il trattamento e della possibilità di una ricaduta. Si distinse, insomma, tra malattie acute e croniche, dove le ultime erano scandite da un tempo quasi regolare e non sopperivano mai completamente.

Il termine fu applicato anche all’ambito economico, dove l’elemento più enfatizzato fu proprio la ripetitività cronica della crisi, e, unendo questo carattere con il lato più esistenziale del concetto

¹ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, “Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1984, No. 2, 1984, p. 335-403.

² R. Koselleck e M.V. Richter, “Crisis”, *Journal of History of Ideas*, Aprile 2006, Vol. 67, No. 2, p. 357-400.

(spesso emerso nella psicologia e nella teologia) si trovò una crisi applicabile all'ambito storico-politico. Il greco intendeva, per *krísis*, “separazione”, “scelta”, ma anche “decisione”, in una circostanza nella quale diventava necessario assumere un orientamento risolutivo. Infatti, radicalizzandosi, nel senso di “decisione”, *krísis* includeva anche il raggiungimento di un giudizio, tramite uno sguardo critico.

Tra la cronicità medica e quella economica di crisi trascorse, tuttavia, un lungo arco temporale, al termine del quale la seconda accezione venne approfondita, evolvendosi nel principale oggetto di studio. Dal 1857, le “crisi economiche” iniziarono ad essere percepite come avvenimenti globali causati dal sistema capitalista che si era espanso dalla seconda metà dell'Ottocento.³ Furono infatti gradualmente più descritte con termini come “ricadute”, “calamità”, “convulsioni”. Si iniziò a distinguere tra “crisi del commercio” o “crisi finanziaria”, a seconda di dove i “sintomi” si manifestavano maggiormente, conservando un approccio fenomenologico. Specialmente nelle descrizioni degli articoli di giornale, con toni morali ed inquisitori, i sintomi vennero spesso associati ad alcuni tratti del sistema: speculazioni, avidità, crediti eccessivi, debole potere d'acquisto, sopravvento della tecnologia. I relativi problemi sociali che emersero dai fallimenti di mercato, dunque, vennero interpretati come sintomi di una “seria malattia” o come un disturbo all'equilibrio economico. L'intervento dell'economista Wilhelm G. F. Roscher del 1854 chiarì che “ci furono crisi la cui sostanza cambiava forma, chiamate ‘riforme’, se risolte pacificamente sotto gli auspici del sistema legale, e ‘rivoluzioni’ se producevano cambiamenti fuori dalla cornice della legalità”, elevando il concetto economico di crisi ad uno storico e relativo alle sfide del secolo. Non passò molto tempo, infatti, dagli interventi delle scuole liberale e socialista, che, dall'esperienza, avrebbero elaborato una visione transitoria della crisi. Se la scuola liberale la vedeva come uno “scalino della scala al successo”, quella socialista si concentrò maggiormente sulla miseria che l'ossessione per il progresso portò con sé. Sarebbe stata proprio questa ad evidenziare, tramite i prorompenti contributi di Karl Marx e Friedrich Engels, le crisi come limite strutturale ed intrinseco del libero mercato.

Sebbene il concetto di crisi sia stato fortemente manipolato dai tabloidi e dai media nel Novecento, introducendo termini come “crisi di confidenza”, “esperto di crisi”, “mini-crisi”, o scambiandola con parole di diversa scala valoriale come “conflitto”, “rivoluzione”, “malcontento”, risulta particolarmente adatto a descrivere le circostanze internazionali degli anni Ottanta.

³ R. Koselleck e M.V. Richter, “Crisis”, p. 389-393 e 396 e 399.

Indica, senza dubbio, la “fine di un’epoca” di sviluppo che aveva caratterizzato, a livello generale, le realtà dell’America Latina tra gli anni Cinquanta e Settanta ed avrebbe avviato una spirale di indebitamento che avrebbe ribaltato gran parte delle economie della regione.⁴

La crisi si era originata, in parte, per via di alcuni fattori strutturali interni delle economie latino-americane, i quali le esposero ad un elevato livello di precarietà: tra questi, vi era l’obsolescenza del metodo di industrializzazione per sostituzione delle importazioni (ISI), il quale si era espanso in America Latina tra gli anni Cinquanta e Settanta, e si basava su una forte industria locale, nel tentativo di rompere dalla dipendenza con il Nord e di rendere il mercato interno fonte principale di profitti.⁵ Le economie latino-americane si erano trovate, a causa della limitazione alle esportazioni, davanti ad un bivio tra beni invenduti ed erosione dei mercati interni, che aveva richiamato un’iniezione di credito dall’esterno: la logica dei prestiti internazionali, cresciuti in mole già tra gli anni Sessanta e Settanta, si era evoluta in una piaga per cui i paesi latino-americani soffrivano e da cui al contempo non riuscivano a distaccarsi, come accadde poi anche tra negli anni Ottanta.⁶ Inoltre, con la progressiva espansione del settore bancario, il debito latino-americano era cresciuto conseguentemente, il capitale finanziario aveva sostituito quello produttivo e imposto numerose restrizioni sui profitti, strozzando ogni possibilità di accumulo di ricchezza per i paesi dell’America Latina.

I percorsi politici dei governi latino-americani negli anni Settanta avevano seguito, nella maggior parte, il percorso della dittatura militare, fosse essa per virare in direzione liberale (come nei casi di Argentina e Cile) o per proseguire verso l’orientamento statalista, che, in abbinamento all’ISI, aveva, in alcuni casi, come quello brasiliano, introdotto il binomio di sviluppo industriale ed economico.⁷ La corruzione dei regimi repressivi era, d’altronde, finanziata dagli stessi prestiti

⁴ E. Hobsbawm, *The Age of Extremes: the short twentieth century 1914-1991*, Londra, Abacus, 1995, p. 403-405, 422-424 (cap. 14). J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, Washington (DC, USA), International Monetary Fund, 2001, cap. 8-12. C.S. Marchial, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, Messico, El Colegio de México, 2014, cap. 9-10.

⁵ L. Fierro e O. Martinez, “Debt and Foreign Capital, the Origins of the Crisis”, *Latin American Perspectives*, Inverno 1993, Vol. 20, No. 1, Cuba: Labor, Local Politics and Internationalist Views (Inverno 1993), pp. 64-82. C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 212-220.

⁶ L. Fierro e O. Martinez, “Debt and Foreign Capital, the Origins of the Crisis”, p. 65: mentre nel 1950 la regione del Centro-Sud America aveva accumulato solo un terzo del valore delle sue esportazioni in debito estero, tale valore si moltiplicò 1.3 volte nel 1960, 1.7 volte nel 1970 e 1.9 volte nel 1973. Sull’indebitamento, esistono varie ipotesi interpretative: vedere C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Debate, 2010, p. 196.

⁷ Per le esperienze di Cile e Argentina, vedere C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 200-202. Per il caso brasiliano, p. 201 e 204. Vedere anche A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 2020, p. 292-293 per l’instaurarsi delle dittature militari degli anni Settanta. Per il passaggio dai governi autoritari a quelli semi-democratici, vedere H. Brands, *Making*

internazionali, derivanti in gran misura dalle banche private statunitensi, e abbinata ad un'arbitrarietà finanziaria che comportava una leggerezza nell'attività di sorveglianza del Fondo Monetario Internazionale (d'ora in poi, "Fondo") verso queste realtà e che derivava da resoconti poco dettagliati da parte dei *caudillos* a capo dei paesi.⁸ La congiuntura più debole era il fatto che gli investimenti privati finanziassero, in queste realtà, opere del settore pubblico, su cui l'apparato governativo aveva forte potere discrezionale nel garantire il servizio del debito esterno profittevole alle banche internazionali, al punto che il metodo era stato inquadrato come un *capitalismo dirigido* o *state-led capitalism*.⁹

In termini di fattori "esterni" alla crisi, gli anni Settanta si erano aperti, nella parte Nord dell'emisfero americano, con la presidenza statunitense di Richard Nixon (1969-1974), la quale era stata caratterizzata da diversi punti di sfiducia da parte dell'opinione pubblica interna ed internazionale, dallo scandalo Watergate (1972), al supporto del colpo di stato in Cile (1973) e alla graduale resa in Vietnam.¹⁰ Al contempo, gli Stati Uniti di Nixon erano stati fortemente condizionati dall'*embargo* imposto da alcuni paesi del Medio Oriente, maggiori detentori di petrolio, proprio sulla materia, verso i paesi occidentali filo-israeliani.¹¹ Si era così definito lo shock petrolifero del 1973, per il quale il costo del greggio si era innalzato del 70%, rendendolo un prodotto carente (o quanto meno, semi-monopolizzato) sui mercati internazionali e generatore di una crisi economica ed energetica. La letteratura collega il riciclaggio dei proventi dalle vendite di petrolio, ora più profittevoli, ad un'abbondanza di prestiti internazionali da parte dei paesi arabi, diretti, tra gli altri paesi, anche alle economie latino-americane.¹² E se, da un lato, non vi era

the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order, Ithaca, Cornell University Press, 2016, p. 142-150.

⁸ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 203. Vedere anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, dove l'autore spiega le "condotte imprudenti" adottate nel meccanismo di indebitamento tra il 1970 e il 1981, poiché le istituzioni finanziarie internazionali e regionali non avevano sufficientemente marcato il potenziale rischio di tale meccanismo, al punto in cui molti dei governi debitori, per il 1982, si trovarono con piccole o nulle riserve in valute forti per attutire i colpi di un *default* (spiega anche come questo potesse essere stato fatto volontariamente, per stimolare l'appoggio alle risorse del Fondo stesso).

⁹ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 203-4.

¹⁰ A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 290-93. H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 27 e tutto il cap. 1 per il contesto statunitense ed internazionale degli anni Settanta tra il governo Nixon e il governo Carter.

¹¹ A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 302-304 e 309-312. Per gli shock del 1973 e del 1979, vedere anche R. Z. Aliber e C. P. Kindleberg, *Manias, Panics and Crashes. A history of financial crises*. UK-US, Palgrave MacMillan, settima edizione, 2015, p. 202-204. Per le dinamiche di prestiti che innescarono la crisi, vedere anche J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, cap. 6, p. 269-70. Per un'altra panoramica sulla crisi degli anni Settanta, vedere anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 181-190.

¹² L. Fierro e O. Martinez, "Debt and foreign capital: the origins of the crisis", p. 66. A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 310 e 348. C.S. Marchial, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 227-228. D.

nessuna costrizione formale, per quest'ultime, di contrarre prestiti insostenibili, dall'altra, l'entrata di nuovi flussi monetari aveva attratto i governi latino-americani nel tentativo di stare al passo con l'andamento dell'economia internazionale: gli shock petroliferi e il nuovo disordine economico degli anni Settanta avevano causato forte liquidità nei mercati finanziari e un'aggressiva espansione delle banche oltreoceano, potenzialmente utile ai paesi in via di sviluppo sia per sostenere il costo della crisi energetica, sia per promuovere l'industrializzazione o aumentare la spesa pubblica.¹³ Fu proprio con gli investimenti delle banche private nei paesi in via di sviluppo dell'America Latina che si era realizzato quello che Martinez e Fierro definirono una "capitalizzazione dell'interesse", nel quale il debito si alimentava e cresceva al crescere delle entrate dei capitali.¹⁴

Altrettanto problematico era il meccanismo che portò a beneficiare dal riciclo dei petrodollari non solo i magnati degli emirati del Golfo e dell'Arabia Saudita, bensì anche i grandi creditori bancari statunitensi, i quali si limitavano ad incanalare le risorse arabe verso il Centro-Sud America e ricevevano le restituzioni dei prestiti arricchiti di profitti, gli interessi sui prestiti e le somme dei capitali latino-americani.¹⁵

Un secondo evento che la letteratura collega all'aggravarsi della questione dei debiti è l'aumento esponenziale dei tassi di interesse, introdotto da parte del Direttore della Riserva Federale statunitense, Paul Volcker (1979-1987), nel 1979, con lo scopo di combattere la combinazione di stagnazione economica ed inflazione che aveva attanagliato gli Stati Uniti, a seguito della crisi petrolifera che si era propagata su tutto il decennio.¹⁶ L'economista Paul Krugman, nel commento all'articolo di Diaz-Alejandro, definisce la crisi dei debiti come un "*act of God*", ad indicare un atto

Sargent, *A superpower transformed: the remaking of American foreign relations in the 1970s*, Cambridge USA, Harvard University Press, 2016, cap. 5. C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 190. Enciclopedia Treccani (*Economia Internazionale* in Enciclopedia Italiana, V Appendice, 1992, disponibile a https://www.treccani.it/enciclopedia/economia-internazionale_%28Enciclopedia-Italiana%29/, ultimo accesso il 13.02.2023) definisce così il concetto di "riciclaggio dei petrodollari": "trasferimento dei fondi in dollari accumulati dai paesi petroliferi, che erano in gran parte nell'impossibilità di utilizzarli per accrescere le importazioni, verso i paesi ad elevata domanda. Fu assicurato dalle banche private, che si dimostrarono più pronte degli organismi ufficiali ad adattarsi alla nuova richiesta di intermediazione".

¹³ R. Z. Aliber e C. P. Kindleberg, *Manias, Panics and Crashes. A history of financial crises*, p. 203. H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 199 e seguenti. C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 196.

¹⁴ L. Fierro e O. Martinez, "Debt and foreign capital: the origins of the crisis", p. 66. Vedere anche J. Roos, *Why not default?*, p. 128-130. Per la capitalizzazione degli interessi, vedere anche C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 246-247.

¹⁵ L. Fierro e O. Martinez, "Debt and foreign capital: the origins of the crisis", p. 67. Vedere anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 255: le grandi banche private internazionali vengono definiti qui come i "maggiori beneficianti" delle negoziazioni e dei salvataggi internazionali.

¹⁶ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 319. Vedere anche J. Levy, "Mexico's de La Madrid", *Harvard International Review*, Marzo 1983, Vol. 5, No. 5, America in the World, p. 29, dove spiega l'aumento del costo del petrolio (che determina i ricavi dei paesi esportatori) e dei tassi di interesse (che determinano il costo del servizio del debito) come due fattori "fuori controllo" dalle decisioni del Messico.

randomico, per poi identificarne la “manifestazione terrena” in Volcker.¹⁷ Effettivamente se, da un lato, la tattica volckeriana era riuscita a stabilizzare i prezzi statunitensi e a porre fine ai sali-scendi dell’economia statunitense, dall’altra, rese, *de facto*, i debiti contratti dai paesi in via di sviluppo ancor più onerosi. Il 1979 fu, per molti versi, come il 1973, un punto di svolta, non solo per i tassi di interesse, ma anche per i fattori internazionali che fungevano da corollario alla prospettiva statunitense della guerra fredda, la quale, dagli anni immediatamente successivi, si distaccò dalla *deténte* carteriana per gravitare verso la visione maggiormente polarizzata di Ronald Reagan (1981-1989).¹⁸

Nel frattempo, infatti, la leadership statunitense era passata dal governo Nixon, al governo Ford (1974-1977) e poi al governo Carter (1977-1981), per poi atterrare, a inizio anni Ottanta, sulla figura di Reagan: i suoi due mandati presidenziali testimoniarono l’intero decorso della crisi dei debiti e, sin dall’incipit, parve collocarsi sulla stessa linea di pensiero di Volcker, avviando nuove politiche economiche volte alla liberalizzazione dell’economia e ad un processo di privatizzazione, le quali contribuirono ulteriormente all’aumento dei tassi di interesse: in questa maniera, si verificò un aumento dei tassi di cambio, per cui l’eccessivo apprezzamento del dollaro comportò che i prestiti ai debitori fossero più costosi.¹⁹

In secondo luogo, l’introduzione del paradigma neoliberale comportò il peggioramento dei termini di scambio latino-americani sin dal 1981 a partire da una caduta catastrofica dei prezzi dei prodotti primari e, dunque, causò un aumento delle esportazioni. L’ultima problematica fu perfetta esemplificazione del rapporto economico tra America del Nord e America del Sud, il quale, se, da un lato, creava effetti diretti ed indiretti sulle economie dei paesi delle due zone, dall’altro, non sempre comportava la ripresa di una, alla ripresa dell’altra. Reagan credeva che il problema nascesse per una questione di liquidità risolvibile nel breve termine, ma, quando, nel 1983, gli Stati Uniti emersero dal picco della recessione, i prezzi delle esportazioni latino-americane non subirono altrettanto recupero, anche a fronte delle *policies* di aggiustamento strutturale prescritte dal Fondo,

¹⁷ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, “Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore”, pp. 335-403.

¹⁸ Per il passaggio di prospettiva tra Carter e Reagan, vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, cap. 1-2. Per una panoramica internazionale del 1979, vedere A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 292-293 e 328-333, 342, 346-348, 354 e H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, cap. 5.

¹⁹ L. Fierro e O. Martinez, “Debt and foreign capital: the origins of the crisis”, p. 69-70. In particolare, Reagan tagliò le tasse aumentando il deficit di bilancio (vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 174-177). Fierro e Martinez stimano anche che questo meccanismo costò 71,6 miliardi di dollari alla regione e che tale cifra costituiva parte del debito illegittimo di 220 miliardi, insieme ai 150 calcolati come derivati dell’azione unilaterale del governo statunitense e dall’innalzamento dei tassi di interesse stessi.

il cui supremo obiettivo rimaneva sanare il debito estero tramite i *surplus* derivanti dalle esportazioni.²⁰

D'altra parte, un aspetto non ignorabile delle crisi dei debiti esteri è la sua internazionalità. Infatti, se lo scopo di questo progetto di tesi è analizzarne specifiche dinamiche nel contesto latino-americane, deve comunque essere riconosciuta la concomitanza dello sviluppo di simili dinamiche in altre aree del mondo, accomunate da una *debt crisis of developing countries*.²¹ Quest'ultima è stata, nella letteratura, spezzettata per blocchi regionali ("crisi debitoria dell'America Latina" o "crisi debitoria dell'Europa Orientale") o politici ("del Terzo Mondo" o "internazionale"), una divisione che evidenziò il decorso del "blocco orientale" ancora sotto l'egida sovietica (ma sempre più coinvolto in richieste di prestiti alle banche commerciali occidentali), la regione Centro-Sud dell'America ed infine il continente africano.²² Lo storico Hal Brands spiega la multidimensionalità del 1982 come anno cruciale: il miscuglio di elevati tassi di interesse, caduta dei prezzi dei prodotti primari, il conflitto militare tra Argentina e Regno Unito per le Isole Falkland-Malvinas spaventarono le banche commerciali che sospesero i crediti; con la caduta dei prezzi del petrolio, anche i paesi esportatori netti dovettero interfacciarsi con il peso del debito, e fu proprio uno di questi, il Messico, a dichiararne l'insostenibilità del 1982, e ad avanzare la possibilità di un *default* e un prosciugamento dei prestiti privati nei restanti paesi in via di sviluppo.²³

2. Un debito sovrano, plurimo e (talvolta) illegittimo

Un'importante caratteristica del debito estero che innescò la crisi degli anni Ottanta risiede nel suo essere sovrano: per definizione, mostra come, in esposizione alla bancarotta, non ci furono solo imprese ed imprenditori singoli, quanto più economie e sistemi statali tutti.²⁴ E se, a posteriori,

²⁰ L. Fierro e O. Martinez, "Debt and foreign capital: the origins of the crisis", p. 70. J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, cap. 8-9.

²¹ D. Basosi e M. Campus, "Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici", *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, Fascicolo 2, Luglio-Dicembre 2002, p. 196. Vedere anche J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 319-325 per l'avvio della crisi in Romania, Ungheria, Jugoslavia e cap. 13 per il decorso degli aggiustamenti strutturali in alcuni dei paesi africani colpiti dalla crisi, in Jugoslavia e nelle Filippine.

²² D. Basosi e M. Campus, "Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici", p. 197.

²³ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 199.

²⁴ *Debito sovrano*, in *Treccani.it – Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2012, disponibile a https://www.treccani.it/enciclopedia/debito-sovrano_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/, ultimo accesso 13.02.2023. Vedere anche J. Roos, *Why not default? The political economy of sovereign debt*, Princeton (NJ, USA), Princeton University Press, 2019, p. 1-18 per una panoramica generale sul debito sovrano; p. 21 per una "definizione": "In theory, a sovereign debt contract is a little more than an ownership title expressing on a part of the state's future tax revenues. But since the counterpart in question is by definition always a sovereign power – whose actions have force within a given territory and whose privileges include the ultimate authority to ordain and rescind laws – this immediately raises the question of how such contractual claims are enforced in practice".

l'aspetto totalizzante della crisi emerge in maniera evidente, nell'ultimo ventennio del Novecento l'esposizione degli stati alla bancarotta e il salvataggio da quest'ultima pareva essere un concetto nuovo rispetto alle crisi precedenti, dove i paesi coinvolti avevano fatto ricorso all'azione unilaterale, a mezzo di un sistema internazionale che era meno globalizzato rispetto che al 1982.²⁵ Sebbene la storia avesse già dimostrato che i *default* degli apparati statali fossero possibili, la convinzione simbolo del periodo si rintraccia nelle parole del direttore della banca internazionale Citicorp, Walter Wriston, il quale sosteneva che i paesi non sarebbero mai andati in bancarotta ("*because countries don't go bust*").

Evitare un fallimento di questo calibro fu proprio la *ratio* dietro ai persistenti tentativi di rinegoziazione del debito ed accordi con le istituzioni internazionali, prima di giungere alla "soluzione" della riduzione: un *default* generalizzato avrebbe comportato una crisi del mercato finanziario che avrebbe intaccato, oltre alle riserve statali, anche gli aspetti più reali dell'economia. Soprattutto, in quest'ottica, una sospensione unilaterale dei pagamenti avrebbe creato un cataclisma delle banche occidentali (statunitensi, inglesi, francesi) che avevano espanso la loro presenza anche all'America Latina, ma anche delle istituzioni nordamericane finanziarie creditrici: si trattava, insomma, di una crisi dalla natura duale, sovrana ma anche bancaria ed estesa internazionalmente.²⁶ Sebbene il *default* formale fosse evitato durante i primi anni della crisi, in alcuni casi, come in quello argentino, semplicemente fu ritardato; oppure, nel caso messicano, le negoziazioni condussero lo stesso governo ad un punto di bancarotta, che le autorità messicane avevano iniziato a lamentare sin da inizio agosto 1982.²⁷ Lo stesso si può dire per altre realtà fuori dall'America Latina. Per esempio, Basosi e Campus argomentano che:

²⁵ J. Roos, *Why not default?*, cap. 7. Per una panoramica sulla crisi degli anni Trenta in America Latina, vedere C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, cap. 7-8 e per una visione della crisi in Messico, vedere E. Cardenas, "La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009", in S. K. Ficker (ed.), *Historia económica general de México*, Messico, Colegio de México; Secretaría de Economía, 2010, p. 504-508. Per una visione generale della crisi e degli sviluppi in Argentina, vedere M. Rapoport, *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires (Argentina), Macchi, 2000, p. 205-211 e cap. 3.

²⁶ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 239-242. W. Cline, *International Debt Reexamined*, Washington DC, Institute for International Economics, 1995. Sulla congiunzione crisi dei debiti-crisi bancaria, la letteratura fu particolarmente produttiva dopo il *crash* finanziario del 2007-2008: per nuove prospettive storiografiche sulla crisi, vedere D. Basosi e M. Campus, "Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici", p. 209-211. Per alcuni dati di esposizione delle maggiori banche statunitensi in America Latina (*Citibank, Bank of America, Chase Manhattan, Manufacturers Hanover*), vedere C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 213. Vedere anche, D. Basosi e M. Campus, "Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici", p. 197, dove gli autori riportano che le nove maggiori banche statunitensi coinvolte nel *business* dei prestiti sovrani raggiunsero, per il 1982, una sovraesposizione del 230% dei loro capitali in tutta la regione.

²⁷ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 239-242.

“L’affaticamento nel servizio del debito registrato nel 1978 diventò un *default* di fatto per la Polonia nel 1981 e una lunga serie di *default* evitati all’ultimo minuto in uno stillicidio di casi «risolti» solo in seguito a complesse trattative che non evitarono però il continuo ripresentarsi di ritardi nei pagamenti, riprogrammazioni negoziate delle scadenze e minacce più o meno realistiche di moratorie e ripudi unilaterali”.²⁸

Lo studioso di economia politica internazionale, Jerome Roos, riparte proprio dalla questione del *default*, domandandosi cosa spingesse i paesi a mantenere il servizio del debito e argomentando che, in alcuni casi, fare *default* avrebbe comportato conseguenze più positive.²⁹ In *Why Not Default?* Roos richiama una teoria in merito alla legittimità della contrazione del debito nei confronti dei cittadini dello Stato, elaborata per la prima volta da Alexander Sack nel 1927. Egli parlò della possibilità di alcuni debitori di rifiutare la responsabilità in merito al mancato rispetto di alcune obbligazioni, e Roos spiega come a partire dalla crisi degli anni Ottanta, si iniziò ad utilizzare il termine *odious obligations* per alcuni dei paesi fortemente indebitati, non solo nella “crisi dei debiti”, ma anche nelle decadi successive: tali obbligazioni erano “odiose” nella misura in cui venivano contratte contro il beneficio del pubblico generale e, in questo senso, il debito avrebbe dovuto essere imputato al “regnante”, e sarebbe dovuto scadere con la fine del relativo regime o governo, senza vincolarlo alla nazione.³⁰

In questa categoria si inseriscono i casi delle dittature latino-americane operative prima e durante la crisi degli anni Ottanta e considerate, quanto meno in parte, responsabili dell’indebitamento dei paesi; in successive fasi negoziali, tuttavia, i candidati democratici vincenti frequentemente rinunciarono a definire il debito come “odioso”, benché a questo concetto fosse spesso fatta fede in campagna elettorale (fu il caso dell’argentino Raúl Alfonsín, che governò dal 1983 al 1989).³¹ Anche al di fuori dell’America Latina, altri paesi indebitati a mezzo di decisioni di governi dispotici non fecero uso del concetto di “debito odioso”: fu il caso del Sud Africa post-apartheid o dell’Iraq di Hussein.³²

²⁸ D. Basosi e M. Campus, “Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici”, p. 197.

²⁹ J. Roos, *Why not default?*, p. 298-310.

³⁰ J. Roos, *Why not default?*, p. 307.

³¹ D. Basosi e M. Campus, “Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici”, p. 217.

³² J. Roos, *Why not default?* p. 307-309. Roos argomenta che all’Iraq, il Club di Parigi aveva fornito, dopo l’occupazione statunitense e il ribaltamento del regime di Hussein, un sollievo dell’80% del debito, secondo il criterio di diritto internazionale della “necessità”, ma non si giunse ad una cancellazione secondo il criterio di un “debito odioso”. E, il Sud Africa continuò comunque a “servire il debito” in cui fu coinvolto tramite il regime dell’apartheid. Roos riporta, tuttavia, anche il caso della Grecia del 2015 sotto il governo Syriza, le cui obbligazioni furono definite da Éric Toussaint, portavoce del Consiglio per l’Abolizione del Debito del Terzo Mondo e successivamente del Consiglio Greco della Verità sul Debito Pubblico, “illegali, illegittime, odiose e insostenibili”, benché ciò avesse pochi effetti

Benché il concetto di “debito odioso” abbia riscosso più o meno consenso tra le realtà citate e non sia mai stato iscritto tra le norme di diritto internazionale, illumina la necessità di osservare attentamente le decisioni da parte dei governi latino-americani nel lasciarsi coinvolgere nella viscosità dei prestiti internazionali e di utilizzare una prospettiva che eluda generalizzazioni sul subcontinente e che analizzi le mosse dei singoli *decision-makers*, in considerazione di un debito intriso nelle differenti situazioni politiche dei paesi dell’America Latina e causa di profondi disagi socio-economici per le rispettive popolazioni negli anni a venire. D’altronde, la realtà latino-americana è “una e plurima” sin dalla sua genesi: una, per via dell’unità linguistica e religiosa del subcontinente a seguito di secoli di colonizzazione europea, ma plurima, poiché generatasi da diverse popolazioni nomadi pre-colonizzatrici, dotata di contrastanti panorami geografici, popolata da varie etnie e culture a seguito di diversi flussi migratori di diversi periodi storici, e con livelli eterogenei di benessere socioeconomico. In altre parole, occorre valutare la crisi del debito estero alla luce di uno “spazio (che) divideva ciò che la storia ambiva ad unire”, in una dialettica tra unità e molteplicità, e, considerando la “crisi del debito estero”, una crisi “dei debiti esteri”.³³

Sulla stessa prospettiva si colloca anche Diaz-Alejandro, il quale si espone apertamente contro un rimedio che seguisse la logica del *one-size-fits-all*: argomenta a favore di un’eterogeneità di politiche, situazioni economiche, modelli sociali tra le variegate realtà dell’America Latina e lamenta la forzosa omogeneità della “punizione”.³⁴ Nella prospettiva di questo autore, diversi fattori sono a favore dell’idea per cui i paesi latino-americani rimasero, in primis, vittime di una crisi, e, in secondo luogo, vittime di un approccio (quello degli aggiustamenti strutturali in chiave neoliberale promulgati dal Fondo) che non comprendesse la loro pluralità. Diaz-Alejandro menziona diversi parametri eterogenei: i livelli di coinvolgimenti nella spirale dei debiti; il rapporto debito/esportazioni; il rapporto profitti dalle esportazioni/tassi di interesse; ed infine, il rapporto riserve internazionali/debito estero.³⁵ Questo è proprio uno dei punti più dibattuti della questione dei debiti, giacché, mentre alle misure del Fondo viene, giustamente, imputata la carenza di una

concreti nella risoluzione della questione, specialmente a causa della situazione interna della Grecia e di una risposta politica collettiva mancante, o quanto meno, deficitaria. Vedere anche C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 274-275, per una panoramica sul caso dell’Ecuador, il cui presidente durante la crisi del 2008, Rafael Correa, tramite l’utilizzo del concetto di “debito odioso”, riuscì a risanare un’importante porzione di spesa pubblica ecuadoriana.

³³ L. Zanatta, *Storia dell’America Latina Contemporanea*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2021, p. 3-5 e 7. Vedere anche C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 272, in cui l’autore fa riferimento proprio alle diverse gestioni del debito estero in ognuno dei paesi latino-americani, invitando ad evitare generalizzazioni su tali esperienze.

³⁴ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, “Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore”, p. 335.

³⁵ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, “Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore”, p. 342-343.

considerazione delle singole realtà dal punto di vista “metodologico”, da una prospettiva “quantitativa”, sarebbe stato proprio questo il presupposto delle rinegoziazioni individuali e “*tailor-made*” che avrebbe caratterizzato la *ratio* dietro le varie fasi della strategia del debito, dalle prime rinegoziazioni ai Piani Baker (1985) e Brady (1989).³⁶

Altre differenze descritte erano nell’ambito delle politiche economiche e nei rapporti con le istituzioni internazionali: da una parte, i modelli di Argentina e Cile nel 1980-81 vennero lodati dalla comunità internazionale, giacché avevano incluso, tramite le rispettive dittature, il metodo liberista del *laissez-faire*, con una potente privatizzazione delle infrastrutture ed un focus sulle esportazioni per pareggiare il bilancio commerciale: si sarebbe così avviato un (temporaneo) percorso di buone relazioni con il Fondo, anche se ciò non avrebbe salvato nessuno dei due da una crisi connessa alla forte presenza militare nei meandri dello Stato.³⁷ Dall’altra, Brasile, Colombia, Messico e Venezuela rimanevano ancora scetticamente lontane da quello che sarebbe diventato il nuovo *crisis manager*: due di queste, Messico e Brasile, si confrontavano ancora con la prevalenza di un approccio protezionista all’economia e una forte regolazione delle importazioni, nel caso brasiliano, frutto dello stalinismo militare adottato dal secondo dopoguerra.³⁸

Allo stesso modo, anche le fasi di difficoltà nel ripagamento del debito furono di diversa durata per diverse realtà: il Cile mise in atto una sospensione dei pagamenti nel 1983, ma avrebbe negoziato con il Fondo quattro prestiti nei successivi sei anni del decennio; il Brasile ottenne una riprogrammazione dei debiti nel 1983, negoziando un prestito con il Fondo, la cui erogazione si sarebbe però interrotta l’anno successivo ed avrebbe arrancato dal 1986 al 1989.³⁹

E, infine, sebbene rimanga un ambito meno esplorato nella letteratura, con la comune conclusione per cui i maggiori beneficiari delle rinegoziazioni del debito fossero le banche private internazionali e le fasce più penalizzate fossero le popolazioni dei paesi latino-americani, la questione dei debiti ebbe effetti sociali piuttosto diversificati nella regione.⁴⁰

³⁶ Vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, cap. 8-11 per una panoramica delle diverse esperienze. Vedere anche J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, Washington DC, USA, International Monetary Fund, 2001, p. 412, dove l’autore spiega che il Piano Brady dovette essere “*tailored to the circumstances of every indebted country*”.

³⁷ D. Basosi e M. Campus, “Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici”, p. 207. M. Rapoport, *Historia Economica, Política y Social de la Argentina (1880-2000*, cap. 7.

³⁸ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, “Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore”, p. 339, 349.

³⁹ D. Basosi e M. Campus, “Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici”, p. 207 e J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, vedere p. 336-345, 372-384, 453-461, 526-531 per l’esperienza brasiliana; e p. 345-356 per quella cilena.

⁴⁰ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 255-257.

Non da meno, il concetto di “*odious debt*” si esplica anche nei confronti di chi il debito lo rese più oneroso. Se, da un lato, si ammette che la prima porzione di debito estero si formò per metodi di sviluppo già problematici e plasmandosi su prospettive economiche differenziate, dall’altro, occorre osservare come la seconda porzione si sarebbe modellata a seguito di un’azione unilaterale: l’UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) stimò che, nel 1988, le banche statunitensi avrebbero ottenuto quaranta miliardi di dollari tramite premi per il rischio imposto ai debitori contro il timore della bancarotta, e che, uniti ai profitti dai pagamenti degli elevati interessi, avrebbero formato un “debito illegittimo”, il quale avrebbe costituito l’83% dell’aumento del debito generale tra il 1981 e il 1988.⁴¹ Stava iniziando, dunque, una trasformazione sostanziale del rapporto creditori-debitori che si sarebbe conclusa negli anni successivi e che i debitori tentarono di affrontare, nei suoi stadi iniziali, con un dialogo intra-debitori e con le istituzioni finanziarie internazionali.

3. Gli anni Ottanta in America Latina come “un doloroso apprendistato”

L’orientamento verso risposta emergenziale collettiva fu influenzato, in primo luogo, dalla minaccia di una strategia “dividi e conquista” da parte delle banche, che, con la copertura di un metodo *case by case*, favorivano i governi collaboranti tramite tassi di interesse più bassi e metodi di ripagamento più agevoli e isolavano quelli più reticenti a rispettare le condizionalità; in secondo luogo, da un accomunamento di alcune esperienze politiche ed economiche del subcontinente creato dalla storia e dalla geografia.⁴²

Il continente, infatti, visse una forte propulsione del subcontinente verso la democratizzazione, anche se con diversi livelli di riuscita, dopo decenni di sanguinosi conflitti ideologici tra la “rivoluzione” socialista (nella sua chiave latino-americana) e la “contro-rivoluzione” militare e nazionalista con la complicità di Washington.⁴³ Da un lato, alla svolta del decennio, parve formarsi

⁴¹ L. Fierro e O. Martinez, “Debt and foreign capital: the origins of the crisis”, p. 69.

⁴² R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 234.

⁴³ L. Zanatta, *Storia dell’America Latina Contemporanea*, p. 190-198. Per una contestualizzazione generale, vedere cap. 6, 7 e 8. In merito alle transizioni, Zanatta spiega che i regimi stabili ed istituzionalizzati creati in Brasile e Cile, che ottennero strabilianti risultati economici e di sviluppo negli anni Settanta, lasciarono al dominio militare la *leadership* verso una transizione democratica, anche dopo la fine delle dittature. Mentre nell’istmo centro-americano la questione democratica si sciolse più reticentemente, nell’America meridionale si assistettero diverse scelte in direzione liberale: Ecuador, Cile, Perù, Argentina e Brasile emersero tutti dalle elezioni, tra il 1979 e il 1989, con vittoriosi candidati democratici, e anche il Messico visse spaccature importanti all’interno del Partito Rivoluzionario Istituzionale (PRI), in carica dagli anni Trenta e gradualmente “destituito” da alcune vittorie dell’opposizione e dalle proteste popolari per le accuse di frodi. Vedere anche C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 251-255, dove l’autore spiega come le debolezze finanziarie non permisero una piena transizione democratica nella regione, a partire dall’indebitamento creato dai governi dittatoriali, e anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 200-205 per la transizione da dittature a democrazie. Per gli interventi statunitensi nella regione a questo scopo, vedere A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 342-

una nuova società civile, unita dal consenso verso la necessità di una democrazia politica a fronte delle guerre ideologiche che avevano lacerato profondamente il subcontinente, ma dall'altro, la stessa società civile rimase soggiogata dalla graduale applicazione del modello neoliberale, in nome di quella “rivoluzione silenziosa” che si dispiegò negli anni Ottanta come mezzo di recupero dalla crisi e dell'ossessione per il progresso che portò con sé.⁴⁴ Brands argomenta a favore dell'utilizzo del debito come una vera e propria “leva” (*leverage*) sul destino dei debitori da parte dell'amministrazione Reagan, che, come avevano fatto l'amministrazione Ford e Carter negli anni Settanta, colse l'occasione per fare del Terzo Mondo un punto centrale della sua “offensiva economica internazionale”.⁴⁵ Tale strategia trovò terreno fertile non solo nel peso che il debito aveva sulle economie latino-americane, ma anche nella graduale critica intellettuale che stava emergendo verso le limitazioni del modello economico ISI, mentre l'evoluzione internazionale pareva confermare l'imprescindibilità della svolta neoliberale, dalle difficoltà dei paesi africani post-indipendenza nel raggiungere la stabilità economica, ai “successi” economici di Cina e altri paesi asiatici o del Cile.⁴⁶ L'analisi storica di Brands inquadra eccellentemente le implicazioni ideologiche di quello che l'economista John Williamson avrebbe definito, nel 1990, un “Consenso di Washington”: l'evoluzione geopolitica internazionale tra gli anni Settanta e Novanta aveva reso gli Stati Uniti detentori di un'egemonia, una dimensione per cui, misurando il potere in termini di influenza, Washington godeva di un abbinamento tra ideologia e preponderanza strategica che gli permise di creare un “mondo unipolare”, sfruttando quello che le scuole di scienze politiche degli anni Novanta avrebbero definito “*soft power*”.⁴⁷ D'altra parte, sarebbe limitativo vedere il Consenso di Washington come un paradigma non intriso dall'ideologia, specialmente alla luce della persistenza con cui i suoi punti principali furono promulgati.⁴⁸

Sul piano economico, la recessione che travolse l'intero subcontinente rese gli anni Ottanta una *década perdidá*, in termini di produzione, commercio ed occupazione: il Prodotto Interno Lordo

343 e H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 130-142.

⁴⁴ J.M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, cap. 1 e p. 3-4 per una “definizione” di “rivoluzione silenziosa”. Boughton espande sul collegamento non sempre diretto tra liberalizzazione economica e politica (vedere nota 4, p. 3).

⁴⁵ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 199-203.

⁴⁶ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 200.

⁴⁷ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 339. L'autore specifica che questo non comportasse necessariamente un'assenza totale della vulnerabilità del “modello statunitense”.

⁴⁸ Sulla “violenza ideologica” del Washington Consensus e del paradigma neoliberale che si dispiegò durante le prime fasi della globalizzazione, vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 338-340. M. Nolan, *The Transatlantic Century, Europe and the United States, 1890-2010*, New York, Cambridge University Press, 2012, p. 342-343, dove spiega il Consenso di Washington come un qualcosa di “imposto” da esterni.

(PIL) per capita diminuì in media dall'1,2% all'1,8% tra il 1982 e il 1986; la disoccupazione raggiunse il 20-30% e l'inflazione superò il 20.000% in alcuni paesi.⁴⁹ In combinazione a ciò, il modello *desarrollista* arrivò, effettivamente, ad una data di scadenza, mostrando l'inefficienza dell'industria, l'incapacità di assorbire massicci flussi migratori nelle città i problemi connessi all'invecchiamento delle infrastrutture; ma anche conti pubblici costantemente in bilico, con deficit, rischi di inflazione e carenti investimenti, i cui capitali venivano utilizzati in paesi esteri dove i profitti rendessero maggiormente agli investitori.⁵⁰

Dal punto di vista sociale, tuttavia, l'adozione di una svolta in senso neoliberale avrebbe potuto inficiare negativamente i neonati processi democratici della regione.⁵¹ In questo senso, l'economista e storico Carlos S. Marichal spiega il peso della concomitanza della crisi dei debiti proprio sulla transizione politica: diverse realtà furono messe in difficoltà, come Argentina, Brasile, Cile e Bolivia; mentre altre, come Uruguay ed Ecuador, riuscirono a sostenere relativamente meglio l'abbinamento di una situazione politica in procinto di cambiare e della gestione del debito.⁵² Proprio per la concomitanza delle tre dimensioni spiegate, il 1984 testimoniò alcuni tentativi di confrontazione del debito dal punto di vista unitario: con la Conferenza di Quito, in Ecuador, emerse una dichiarazione condivisa, la quale urgeva una risposta politica alla crisi, con l'obiettivo di rinegoziare in maniera multilaterale il debito e di unire i governi di Stati Uniti, Europa Occidentale, Giappone e America Latina, piuttosto che solamente le banche commerciali private e i governi dell'emisfero americano.⁵³ A Quito, la "natura politica" del debito fu resa chiara:

"The most harmful social effects of this situation take the form of an increase in unemployment figures unprecedented in our history, of a substantial reduction of real personal incomes and of living standards,

⁴⁹ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 199.

⁵⁰ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 199-200. L. Zanatta, *Storia dell'America Latina Contemporanea*, p. 196-197. Vedere anche C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 212-227, per una panoramica sui problemi del modello *desarrollista* e sul'aumento dei prestiti dall'estero.

⁵¹ R. Roett, "Latin America's Response to the Debt Crisis", *Third World Quarterly*, Apr. 1985, Vol. 7, No. 2 (Aprile 1985), p. 229.

⁵² C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 251-255. L'Uruguay giunse alla fine del regime militare nel 1984 a causa di un'incompetenza gestionale di quest'ultimo, sostituito da un governo democratico; l'Ecuador passò dal militarismo ad un'amministrazione parlamentare, che non fu comunque totalmente esule dalle difficoltà delle rinegoziazioni del debito.

⁵³ R. Roett, "Latin America's Response to the Debt Crisis", p. 232. Nello specifico, il Piano di Azione prevedeva periodi di ripagamento del debito più estesi, il mantenimento del debito allo stesso costo dopo la fase di rinegoziazione, una considerazione del debito alla luce dei profitti dalle esportazioni di ogni paese, la creazione di un nuovo round di *Special Drawing Rights* che incrementassero la liquidità internazionale e, infine, un ampliamento delle risorse disponibile per il Fondo. Vedere anche J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 378-79, e p. 479 per i tentativi mirati alla riduzione del debito da parte dei paesi debitori.

with serious and growing consequences for the political and social stability of our peoples, the persistence of which will, in time, result in further deterioration of our economies.”⁵⁴

I governi latino-americani affermarono dunque che “la responsabilità per il problema del debito estero dovesse essere condivisa tra debitori e paesi sviluppati, il sistema bancario privato internazionale e le organizzazioni finanziarie multilaterali”, in considerazione degli enormi sforzi dei paesi dell’America Latina e dell’area Caraibica nel rispettare le proprie obbligazioni internazionali pur ad elevati costi politici, sociali ed economici.⁵⁵ Ciò nonostante, gli sforzi di Quito non ebbero un impatto sostanziale sui paesi dell’OCSE: agli incontri della Banca di Sviluppo Inter-Americana in Uruguay, fu vanamente rinnovata la richiesta di ascolto, in un momento in cui l’Argentina era ai limiti di un *default*, prevenuto solo grazie all’azione tempestiva dei colleghi latino-americani (Messico, Colombia, Brasile e Venezuela) su iniziativa messicana e tramite l’aiuto “dietro le quinte” di Paul Volcker.⁵⁶ Come conseguenza, l’Organizzazione degli Stati Americani (OAS) sarebbe stata esclusa come forum di discussione e i paesi debitori si sarebbero indirizzati verso un dialogo ancor più interno.⁵⁷

Quando i tassi di interesse sui prestiti passarono dall’11% a marzo al 12.5% a maggio 1984, i leader latino-americani definirono il panorama che si prospettava come un *sombre scenario* (letteralmente, un “fase oscura”), che avrebbe condotto a nuove misure protezioniste e avrebbe forzatamente

⁵⁴ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 231.

⁵⁵ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 232-236.

⁵⁶ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 232-236: dalla prospettiva dei prestatori, le questioni connesse alla crisi sarebbero dovute rimanere oggetto di discussione tra il settore delle banche commerciali private e i governi coinvolti. Inoltre, l’autore conferma il coinvolgimento di Volcker nell’elaborazione del prestito tra i debitori ed aggiunge persino come fosse consapevole sin dal 1984 che i paesi latino-americani avessero bisogno di un sollievo dal debito, ma agì dietro le quinte per evitare un conflitto aperto con il Tesoro statunitense; la sua posizione ufficiale era che i paesi avrebbero guadagnato più facilmente accesso ai crediti internazionali se avessero rispettato le loro obbligazioni contrattuali. Vedere anche J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 480, dove l’autore sostiene che il supporto ufficiale per il sollievo del debito era ancora debole sia da parte di Volcker che di Baker stesso intorno a metà decennio. Sulle diverse prospettive in merito al coinvolgimento di Volcker, in generale, nella rinegoziazione dei debiti o nell’elaborazione di nuovi pacchetti, vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 204, dove l’autore spiega che Volcker contribuì specialmente per aiutare le banche commerciali. Per una dettagliata descrizione del “prestito a quattro paesi”, vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 389-90.

⁵⁷ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 230-231. Sull’importanza della cooperazione interregionale, vedere R. Green, “La concertación en la política exterior del presidente Miguel de la Madrid: ¿hacia una nueva diplomacia multilateral?”, *Foro Internacional*, Vol. 30, No. 3 (119), Gennaio-Marzo 1990, pp. 445-447. Vedere J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, in Maesse Jens, Pühringer Stephan, Rossier Thierry e Benze Pierre (ed.), *Power and Influence of Economists*, Routledge, Londra-New York, 2022, p. 180, che spiega l’incontro a Caracas nel 1983 presso l’OAS come inconcludente, in ragione di una preferenza dei singoli governi di negoziare individualmente con il Fondo e le banche private.

portato la regione ad un concreto rischio di insolvenza e perpetua stagnazione.⁵⁸ Vi furono, infatti, successivi momenti in cui il “fronte debitori” si riunì, come a Cartagena (23 giugno 1984), a Mar del Plata (fine 1984) e a Santo Domingo (1985): tuttavia, l’esposizione dei problemi al Summit di Londra del 1984, a cui erano presenti gran parte dei paesi creditori, terminò con una generica proposta di aiuto con il debito a cambio di una riduzione della spesa pubblica e di una sistemazione dei conflitti interni a mezzo delle “*de facto*” leadership del Primo Ministro britannico Margaret Thatcher (1979-1990) e del presidente Reagan, nonostante la simpatia verso i debitori da parte di altri esponenti dei “paesi industrializzati”, come il Presidente francese François Mitterrand (1981-1995).⁵⁹ A Santo Domingo, nel 1985, parve emergere un primo punto di incontro tra debitori e creditori, quando il Segretario di Stato statunitense George Shultz (1982-1989) riconobbe che il “problema del debito aveva conseguenze politiche”, ma, come noto, è probabile che tale affermazione emerse solo perché, dalla prospettiva del governo statunitense, i governi latino-americani stavano iniziando a gravitare sempre più fuori dall’orbita dell’OAS e dentro un proprio forum di discussione; non fu, infatti, seguita da alcun’azione concreta in questa direzione.⁶⁰ Ciò lasciò decadere lo sforzo comunitario latino-americano, che anzi, rinnovò l’impegno dei debitori a rispettare le proprie obbligazioni tramite rinegoziazioni fatte *on a case by case basis*.⁶¹ Diverse sono le motivazioni trovate dietro al fallimento della mobilitazione collettiva dei debitori latino-americani, tra cui l’emergere di diverse posizioni negoziali, diversi livelli di indebitamento, differenti metabolizzazioni delle condizionalità del Fondo, o la mancanza di un leader che sintetizzasse in sé lo spirito di un possibile “fronte debitori”.⁶² Tuttavia, una considerazione più

⁵⁸ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 233.

⁵⁹ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 234.

⁶⁰ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 238. Si afferma infatti la precezione di un “cartello dei debitori”: vedere J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p. 180. J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 479. Vedere anche J. Roos, *Why not default?*, p. 35, dove l’autore spiega che fu il presidente argentino Raúl Alfonsín a spingere per la creazione di un “cartello dei debitori” nel 1983.

⁶¹ R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 234.

⁶² R. Roett, “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, p. 237-239. Per esempio, l’Argentina si ostinava a non applicare politiche di austerità; Bolivia ed Ecuador avevano sospeso i pagamenti; la Repubblica Dominicana aveva rotto il dialogo con il Fondo, mentre Messico, Brasile e Venezuela procedettero a creare accordi singoli con le banche, trattando gli incontri come un mero scambio informativo. La proposta boliviana di creare una commissione sulla rinegoziazione del debito fu bocciata; il suggerimento per cui il debito poteva raggiungere al massimo il 25% dei profitti delle esportazioni non trovò maggioranza. In merito ai diversi livelli di indebitamento, si può osservare come, per esempio, il debito venezuelano era meno precario di quello cileno, boliviano o peruviano. Oppure, il Venezuela era riuscito a bypassare alcuni prestiti del Fondo per concludere accordi direttamente con le banche commerciali, in quanto esportatore di petrolio. E infine, la diversità nei rapporti con il Fondo si nota, per esempio, osservando i casi di Messico (“debitore modello”), Brasile (che prese seriamente le politiche del Fondo ma a cui non fu riservato lo stesso trattamento del Messico), ed Argentina (la cui reputazione rimase lesa dai continui quasi-*default* e dal rifiuto, quanto meno iniziale, delle condizionalità). Vedere anche L. Zanatta, *Storia dell’America Latina Contemporanea*, p. 196, che parlò del “fantasma di un cartello dei debitori”, sostenuto radicalmente da Fidel Castro e moderatamente dal presidente

corretta sarebbe quella di trovare almeno una parziale responsabilità nell'indisponibilità del Nord a rinegoziare politicamente la questione del debito, pur potendolo fare da una posizione di relativo vantaggio.⁶³ L'amministrazione Reagan, infatti, sancì la visione del problema come un disagio a breve termine legato alla mancanza di liquidità, il quale si sarebbe risolto solo dalle autonome forze di mercato, dagli aggiustamenti e da una ripresa dell'economia statunitense: una visione alimentata dalla nuova convinzione che un vero "fronte debitori" non si sarebbe mai realizzato.⁶⁴

Lo storico Loris Zanatta riprende la definizione della CEPAL (Commissione Economica Per l'America Latina) relativa agli anni Ottanta, descritti da quest'ultima come un "doloroso apprendistato", e afferma che quest'ultimo condusse alcuni settori delle economie del subcontinente ad acquisire più competitività e le questioni di natura economica ad essere affrontate "sotto un profilo meno ideologico".⁶⁵ È proprio compito di questa tesi, tuttavia, dimostrare come l'aspetto politico rimase concatenato a quello economico-finanziario anche negli anni Novanta e seguenti. A fine anni Ottanta, infatti, le economie latino-americane sarebbero state ancora soggette a momenti di iperinflazione, specialmente le più estese come quella argentina o brasiliana, a cui sarebbe stata prescritta la stessa cura da parte di Washington mentre, dall'altra parte del globo, la stessa propaganda avrebbe condotto le "tigri asiatiche" (Hong Kong, Singapore, Taiwan e Corea del Sud) ad una fase di forte dinamismo industriale e crescita economica grazie all'aumento delle esportazioni, e in generale, il continente asiatico a prepararsi per "l'ascesa" dei futuri colossi economici, India e Cina.⁶⁶ In Europa si sarebbe avviato uno dei processi di integrazione regionale più estensivi al mondo, che si sarebbe rafforzato con l'ingresso di Spagna, Portogallo e Grecia, mentre aldilà di quella che sarebbe diventata "l'ex cortina di ferro" si sarebbe sfaldato il regime politico del "socialismo reale". Si sarebbe consolidata, insomma, una "rivoluzione silenziosa" ed autonoma, che legittimava l'economia di mercato come *il* metodo per lo sviluppo e non era esule da un messaggio politico.⁶⁷

4. Il ruolo del Fondo Monetario Internazionale: da *crisis manager* a *pesada carga*

Fu proprio sull'onda di tale sviluppo che divenne centrale il ruolo del Fondo nella strategia dei debiti: nelle parole di Diaz-Alejandro, creditori e debitori avevano bisogno di "dividersi la perdita

preuviano Alan García. Vedere anche C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 250, dove l'autore spiega come il contributo di Fidel Castro fu quello di dividere le posizioni dei singoli governi, alcuni dei quali ancora in mano a governi militari anticomunisti.

⁶³ R. Roett, "Latin America's Response to the Debt Crisis", p. 241. Vedere capitoli 2 e 3 per gli esempi pratici di Messico ed Argentina.

⁶⁴ R. Roett, "Latin America's Response to the Debt Crisis", p. 240.

⁶⁵ L. Zanatta, *Storia dell'America Latina Contemporanea*, p. 198.

⁶⁶ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 222-224.

⁶⁷ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, cap. 1.

in una maniera che fosse percepita equa”.⁶⁸ Un “terzo partito” (che si sarebbe rilevato non pienamente imparziale), in particolar modo a partire dal 1985 e dopo il fallimento dell’azione cooperativa del “lato debitori”, avrebbe potuto contribuire ad un confronto tra Nord e Sud.⁶⁹ Tuttavia, la veste di “primo soccorritore” fu indossa dal Fondo perlopiù nei primi anni della crisi, tra il 1982 e il 1985, alla luce della sua duplice natura di disciplinatore e “prestatore di ultima istanza”. Si collocò, dunque, gradualmente, come *crisis manager*, per assumere poi la forma, nel 1986, di quella che la CEPAL definì una *pesada carga*, un fardello sul cammino dei debitori verso la ripresa economica.⁷⁰

James Boughton, storico ufficiale del Fondo che rendicontò in diverse occasioni il percorso politico dell’istituzione tra gli anni Settanta e gli anni Novanta, collega l’evoluzione del Fondo in un “gestore della crisi” ad alcuni cambiamenti esogeni.⁷¹ Particolarmente importante era stata, secondo Boughton, la sospensione della convertibilità dollaro-oro del 1971 sotto il governo Nixon e il collasso del sistema monetario internazionale, che aveva confermato la traslazione delle complicazioni di politica economica sul piano finanziario, specialmente a seguito della preponderanza di mercati internazionali di capitali privati e di complesse politiche economiche attuate per compensare i disequilibri delle bilance commerciali degli anni Settanta: i deficit commerciali erano stati aggravati dalla prima crisi del petrolio del 1973-74 e dalla crisi del mercato dei cambi dello stesso anno, i cui elevati tassi avevano reso gli stessi deficit non sostenibili.⁷² Quest’ultima crisi era caratterizzata dalla cessazione dell’intervento per sostenere il valore del

⁶⁸ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, “Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore”, p. 387.

⁶⁹ CEPAL, *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cile, 1988, p. 23, disponibile a <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9038>.

⁷⁰ CEPAL, *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, p. 23.

⁷¹ J. M. Boughton, “From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager”, *The Economic Journal*, Gennaio 2000, pp. 280-283. L’autore spiega la chiusura del canale di Suez (1956), dove il Fondo aveva aumentato esponenzialmente la sua attività di prestatore, superando, in qualche raro caso, le proprie condizionalità, e il crollo del mercato aureo di Londra (1968), dove il Fondo non era intervenuto per stabilizzare il mercato dell’oro ormai in crisi, ma aveva contribuito alla ripresa economica poiché aveva designato nuove politiche macro-economiche di recupero e procurato sostanziosi crediti ai paesi in necessità fin tanto che le nuove politiche sarebbero entrate in atto. Vedere anche J. Gold, “Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund”, *World Development*, International Monetary Fund, Vol. 16, No. 10, 1988, p. 1127-1142, che riporta lo sviluppo delle pratiche del Fondo sul Messico, e J. Roos, *Why not default?*, p. 14-15.

⁷² J. M. Boughton, “From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager”, pp. 280-283. Vedere anche D. Sargent, *A superpower transformed: the remaking of American foreign relations in the 1970s*, cap. 4 per “la fine di Bretton Woods”, cap. 5 per la questione petrolifera, cap.6 per il “Nuovo Ordine Economico Internazionale”. G. Arrighi e B. Silver, *Caos e governo del mondo*, Milano, Bruno Mondadori, 2003. Arrighi tratta, qui, le dinamiche degli anni Settanta come parte di una crisi egemonica, caratterizzata da “un’intensificazione della rivalità fra le grandi potenze, l’emergere di un nuovo centro di potere ai margini del raggio d’azione dello stato egemonico in declino, e un’espansione del sistema finanziario internazionale imperniato sullo stato egemonico in declino” (vedere p. 102-112); G. Arrighi, *The Long 20th Century. Power, Money and the Origins of our Time*, Londra, Verso, 1994. Per una prospettiva globale e multifattoriale sulla crisi degli anni Settanta e alcuni punti di origine, vedere pp. 309-335.

dollaro da parte dei paesi creditori, davanti a cui la presenza di un mediatore si era resa necessaria, specialmente a fronte di un problema globale di mancati ripagamenti che non avrebbero potuti essere sanati da un gruppo ristretto di prescelti, fosse esso di nazioni “avanzate” o di esportatori netti di petrolio.⁷³ Con l’aumento esponenziale dei tassi di interesse e la seconda crisi petrolifera tra il 1979 e 1980, gli squilibri latenti nella distribuzione di ricchezza globale erano diventati evidenti e avevano dimostrato che i capitali stessero ancora entrando nei “paesi in via di sviluppo”, ma, a prezzi e conseguenze gradualmente più onerosi. Infine, per Boughton fu con la sospensione dei crediti del 1982 e la crisi dei debiti esteri che emerse la natura “manageriale” del Fondo, nella misura in cui, si occupò di negoziazioni e riprogrammazione di prestiti tra paesi debitori ed esso stesso, ma anche contribuendo come canale di comunicazione tra paesi insolventi e creditori ufficiali: nella pratica, ciò si tradusse nel metodo del “prestito condiviso” (*concerted lending*), nel quale una porzione di prestiti veniva tollerata dai relativi creditori bancari, e la restante dal Fondo. In questa prospettiva, l’intervento del Fondo aveva una duplice applicazione: direttamente, fornì prestiti laddove il rischio di default avrebbe pregiudicato il benessere economico dei paesi debitori e del sistema finanziario internazionale tutto, anche se con risultati poco efficaci; indirettamente, contribuì all’unificazione di un “fronte creditori” (o quanto meno, alla percezione di quest’ultima) nella strategia del debito.⁷⁴ Durante i primi anni di crisi, infatti, il senso della strategia era anche fondato sulla catalizzazione da parte del Fondo dei nuovi finanziamenti di tutti i creditori, a cambio dell’introduzione di politiche macro-economiche nei paesi debitori.⁷⁵ Dal 1982 al 1985 il Fondo si occupò così di prestare ingenti somme a paesi in via di sviluppo, tra cui tre tra i principali (Messico, Argentina e Brasile) e, successivamente, ad altri con debiti maggiormente onerosi, sia in America Latina che al di fuori (Cile, Perù, Uruguay, ma anche Costa Rica, Jamaica, Costa d’Avorio e Marocco).⁷⁶ E, benché tale opzione sarebbe diventata gradualmente meno sostenibile, gli stessi paesi debitori non erano nella posizione di rinunciarvi: l’obiettivo del Fondo era, infatti, quello di risanare le relazioni creditori-debitori per evitare una crisi sistemica e sostenere i debitori nelle politiche di aggiustamento e i creditori nella continuazione dei prestiti, nel tentativo di terminare l’incessante affidamento sulle sue risorse.⁷⁷

⁷³ J. M. Boughton, “From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager”, p. 284-286.

⁷⁴ J. M. Boughton, “From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager”, p. 287. La crisi partita dal 1982 attrasse il Fondo come “gestore della crisi”, in primo luogo, per il generalizzato pericolo di *default*, dai debitori al sistema internazionale tutto. In secondo luogo, perché contrarre nuovi debiti sembrava logico in coordinazione a riforme macroeconomiche, ma l’unione di questi due richiedeva la mediazione di un terzo partito.

⁷⁵ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 401.

⁷⁶ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 404.

⁷⁷ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 405.

Tuttavia, i prestiti erano concessi solo in cambio di alcune misure di controllo per i bilanci statali, legate all'austerità ed imposte anche per riportare credibilità politica ai paesi debitori.⁷⁸ Il caso argentino del 1983 rifletté pienamente il peso delle condizionalità sulla concessione degli aiuti economici del Fondo: in uno degli incontri del Consiglio Esecutivo del Fondo, datato 3 gennaio 1983, venne discussa la possibilità di garantire un'estensione temporanea del prestito (*"bridging loan"*) all'Argentina, la quale fu approvata dal Direttore Generale del Fondo, Jacques De Larosière (1978-1987) a seguito di "numerose azioni relative alle politiche economiche prese dalle autorità argentine a inizio anno, specialmente in ambito di politiche relative ai tassi di interesse e ai salari".⁷⁹ Furono gli stessi "pacchetti di salvataggio" che se, da un lato, conciliarono la crescita economica, in termini puramente macro-economici, dall'altro, introdussero problematiche sociali destinate a proiettarsi sulle generazioni future.⁸⁰ In aggiunta, oltre ad alcune conseguenze sull'economia reale (come, per esempio, nel potere d'acquisto dei consumatori), tali politiche in direzione neoliberale permisero che venissero colpiti maggiormente i settori cardini dello stato sociale: educazione, sanità pubblica e apparato dell'assistenza previdenziale, rendendo l'America Latina una delle regioni con i più bassi indicatori di progresso in tutto il mondo.⁸¹

5. Le difficoltà di metà decennio (1984-1985)

Diaz-Alejandro, nell'articolo del 1984, scritto nella "prima fase" della crisi, paragona metaforicamente il Fondo alla figura del Mago di Oz, definendolo "un marchingegno mitologico tramite cui deboli essere umani parlano", alludendo alla scarsa efficacia di risultati, da imputarsi all'influenza statunitense sia sulle risorse del Fondo, indipendenti ma limitate, sia sulle scelte di politica economica, su cui Diaz-Alejandro afferma che *"like the Federal Reserve Board, the IMF follows elections result, and it could have been singing a different tune had Jimmy Carter been reelected"* (la poca trasparenza si nota anche sulla fallibilità dello schema adottato in merito al particolare rapporto tra austerità interna e scambio con l'estero, nel quale non esigevano "reti di salvataggio" contro potenziali shock esogeni, un problema che si era già vissuto con l'aumento dei

⁷⁸ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 359.

⁷⁹ EBM/83/1, *Statement by the Acting Chairman on Argentina and Mexico – Executive Board Meeting 83/1*, 6 Gennaio 1983, Archivi Fondo Monetario Internazionale (FMI), disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/ArchiveExecutive/125070008>.

⁸⁰ Sul "trascinamento" dei problemi degli anni Ottanta sino agli anni Novanta e successivi, si pensi alle nuove crisi a cui furono soggetti i paesi della regione e, in particolar modo, Messico ed Argentina (vedere capitoli 2, 3 e conclusioni della tesi).

⁸¹ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 256. Vedere anche W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 276: per esempio, l'autore riporta che nel periodo 1982-1992 il GDP per capita reale era più basso rispetto al periodo 1979-1981 per i quattro debitori maggiori della regione (Messico, Argentina, Brasile, Venezuela).

tassi di interesse).⁸² Anche l'economista Jeffrey Sachs, nel commentare l'elaborato di Diaz-Alejandro, richiama la storia della Terra di Oz: *"In the end, we don't know if it's the IMF that needs a heart or the Southern Cone dictatorships that need a brain"*.⁸³ La mancanza di un "cuore" per il Fondo lo rese cieco di fronte al peso delle condizionalità che imponeva, le quali, talvolta, sfociarono in vere e proprie violente rivolte sociali, come nel *caracazo* venezuelano del 1989.⁸⁴ Il giornalista Leonard Silk spiegò perfino che la martellante imposizione di un'austerità monetaria contribuì a rendere il Fondo il *villain* della storia, un antagonista, insomma, piuttosto che un mediatore neutro.⁸⁵ Tuttavia, dal punto di vista di Sachs, le "dittature del Cono Sud" furono poco lungimiranti, alludendo ad uno spostamento, quanto meno parziale, della colpa, sui debitori.

Mentre sulla questione della "colpa" tra debitori e creditori vi è ancora un acceso dibattito, sui disagi creati degli interventi del Fondo si è consolidata l'opinione per cui le continue rinegoziazioni, di fatto, spinsero a posporre continuamente la questione debitoria senza mai risolverla alla radice e su come gli aggiustamenti strutturali implementati, spesso in maniera rapida e forzata, comportarono dolorose conseguenze politiche e sociali, prima di, eventualmente, condurre all'agognata (e temporanea) crescita economica.⁸⁶ D'altra parte, il comportamento delle banche nel 1982 mise in luce la vulnerabilità dei mercati finanziari, le cui crisi erano emerse anche a seguito di alcune esternalità negative che avevano causato numerose diversità tra interesse individuale e collettivo.⁸⁷ In questa dimensione, il prestito internazionale assunse l'aspetto di un bene pubblico che, nel vivo della crisi, poteva essere fornito solo da un'azione collettiva: Diaz-Alejandro e Sachs riconoscono come principale obiettivo realizzato da parte del Fondo proprio quello di sollecitare la coordinazione internazionale, al punto in cui, a partire dal 1982, la Federal Reserve e Tesoro

⁸² C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, "Latin American Debt: I don't think we are in Kansas anymore", p. 383-84, dove l'autore si riferisce esplicitamente alla piattaforma repubblicana, che tramite il Tesoro impose alcune limitazioni anche a Banca Mondiale e Banca Inter-Americana, lasciando spazi ridotti per attività autonome.

Sull'influenza statunitense sul Fondo, vedere anche R. Stone, *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

⁸³ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, "Latin American Debt: I don't think we are in Kansas anymore", p. 394.

⁸⁴ N. M. Healey, "The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 188, Marzo 1994, p. 85, "IMF riots for conditionality":

Il tempismo del Piano fu spesso messo in discussione per via della situazione sociale del Venezuela del 1989, dove il governo si stava confrontando con violente rivolte che causarono la morte di centinaia di persone. Il Venezuela stava tentando di adottare politiche di aggiustamento per qualificarsi, disperatamente, per un supporto finanziario dal Fondo e dagli altri creditori. Il ribaltamento di una delle più fruttuose economie e delle più longeve democrazie in America Latina spinse l'opinione pubblica a vedere il Piano Brady come una risposta prettamente alle problematiche di Caracas. E, se, indubbiamente, il governo statunitense aveva forti interessi nel riportare il Venezuela alla sua forma democratica primordiale, d'altra parte, il Piano finì per aiutare, se pure con effetti diversificati, diversi paesi della regione.

⁸⁵ L. Silk, "Economic Scene; Third World Debt: The Brady Plan", *New York Times*, 31.3.1989.

⁸⁶ Per questi punti, vedere capitoli 2 e 3 della tesi.

⁸⁷ C. F. Diaz-Alejandro, J. D. Sachs, P. R. Krugman, "Latin American Debt: I don't think we are in Kansas anymore", p. 355-56.

statunitensi, il Fondo e la Banca dei Regolamenti Internazionali, si mossero congiuntamente nel tentativo di correggere le imperfezioni del libero mercato. Sennonché, dalla prospettiva dei debitori, tale sforzo cooperativo prese le sembianze di un “cartello dei creditori”, che coronava la presenza di una notevole differenza di *leverage* tra “protagonisti” e “antagonisti” della storia dei debiti, e complicò ulteriormente i tentativi di dialogo tra questi ultimi.⁸⁸ Infatti, con la progressiva vicinanza intra-creditori, specialmente tramite il *concerted lending*, le banche commerciali iniziarono a godere, *de facto*, di un consistente potere discrezionale nel bocciare o modificare profondamente i programmi di aggiustamento, e, di conseguenza, nell’interrompere il flusso di prestiti. Persino il Consiglio Esecutivo del Fondo espresse, sin dai primi anni di utilizzo, numerosi dubbi sulla pratica, e volle limitare a casi eccezionali di servizi del debito: ciò si vide con il caso dell’Uruguay nel 1983, per il quale De Larosière chiese garanzie alle banche a cambio di un aumento in esposizione. Altri direttori, in questo caso, si opposero per limitare l’interferenza del Fondo con le decisioni del settore privato, specialmente in circostanze, come quella uruguayana, in cui le buone *performance* economiche costituivano già un incentivo per coinvolgere i prestiti delle banche. E, benché l’idea di limitare la pratica a circostanze particolari avesse raccolto sufficiente consenso tra i membri del Consiglio Esecutivo, De Larosière optò per approvare l’uso della pratica per l’Uruguay: nonostante il fatto che le difficoltà del paese fossero connesse perlopiù a tassi di cambio sfavorevoli e agli eventi nei paesi vicini (Argentina e Brasile), De Larosière rimase convinto che non fosse eticamente corretto chiedere ad un paese piccolo di aspettare che le banche intervenissero di loro sponte, mentre paesi più grandi stavano già ricevendo copiosa assistenza.

Gli stessi dubbi da parte del Consiglio Esecutivo emersero sugli “accordi *stand-by*” (*stand-by agreements*) con cui il Fondo approvò i programmi in linea teorica ma concesse i propri fondi solo qualora i debitori avessero già stabilito altri accordi con i relativi creditori: il primo paese ad usufruirne fu il Sudan nel 1983, per il quale il patto con il Fondo trovò efficacia pratica solo dopo che i paesi industrializzati del Club di Parigi, che riuniva gran parte dei creditori ufficiali occidentali, avevano concesso i loro prestiti.⁸⁹ Dal 1984 la pratica fu limitata solo ad alcuni casi eccezionali, in cui i contatti informali non fossero riusciti ad avere assicurazioni dai creditori e solo per questioni relative ai finanziamenti.⁹⁰ Mentre tra il 1983 e il 1984 il Fondo approvò sette accordi simili, specialmente in casi di incertezza verso i finanziamenti ufficiali, negli anni successivi, la pratica fruttò meno approvazioni, anche a causa della difficoltà nel soddisfare il requisito di

⁸⁸ Vedere J. Roos, *Why not default?*, p. 12-15, che afferma che il “cartello dei creditori” – o quanto meno, della percezione di quest’ultimo – fu uno dei *three enforcement mechanisms of debtor compliance* (p. 68-75).

⁸⁹ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 409-410.

⁹⁰ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 410.

negoziante avvenuta con le banche.⁹¹ Fu solo con i *multiyear rescheduling agreements* (MYRA), elaborati da De Larosière, che si riuscì ad ovviare, marginalmente, al problema “informativo” tra creditori e debitori: questi ultimi, infatti, estesero ulteriormente le tempistiche per il saldo dei debiti e permisero ai debitori di conoscere le loro possibilità di finanziamento degli anni successivi, al Fondo di avere maggiori garanzie, e alle banche di non serbare il timore di una rinegoziazione.⁹² Ai MYRA fu anche abbinata un’intensificazione della sorveglianza (“*enhanced surveillance*”), attuata per la prima volta in Messico nel 1985 e richiesta nello stesso anno dalla Colombia, dopo un primo allontanamento dall’istituzione, a scopo di monitoraggio: nel caso colombiano, la richiesta concerneva un monitoraggio degli aggiustamenti strutturali e il rilascio dei report valutativi ai creditori, per guadagnare credibilità di fronte a questi ultimi, ma fu solo con l’evoluzione del 1985 che il Fondo riuscì a concentrarsi su quest’ultimo obiettivo.⁹³

Il 1985 segnalò dunque la presenza di diverse problematiche: in primo luogo, l’utilizzo dei MYRA fece oscillare il Fondo tra l’essere un’istituzione che operava a beneficio dei creditori e fungeva da ponte informativo in merito al rischio dei prestiti a una che rispettasse le obbligazioni del proprio mandato di “finanziere e consigliere” per i suoi membri.⁹⁴ Infatti, le tattiche utilizzate per evitare un *default* generalizzato avevano ormai unito, dalla prospettiva dei debitori, gli interessi di tutti i creditori, trasformando il rapporto tra detentori di debito e credito in un “dilemma del prigioniero”, caratterizzato da una diffidenza reciproca.⁹⁵ In secondo luogo, quando, nel 1985 i programmi di aggiustamento iniziarono a mostrare le loro limitazioni, la Banca Mondiale iniziò a concedere prestiti al punto in cui superarono lievemente quelli del Fondo.⁹⁶ Tale questione rappresentò un problema di coordinazione anche tra le stesse istituzioni finanziarie, particolarmente importante nel caso dell’Argentina.⁹⁷ Inoltre, fu proprio con l’iniziativa statunitense del 1985, elaborata dal

⁹¹ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 410.

⁹² J. M. Boughton, “From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager”, p. 288. I MYRA furono elaborati su proposta di De Larosière al tempo Direttore Generale del Fondo, a loro volta su proposta delle banche commerciali statunitensi e degli ufficiali della Riserva Federale.

⁹³ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 417: l’autore spiega come il focus sulle riforme strutturali come base per il recupero economico avvenne a partire dalla proposta del Piano Baker (1985).

⁹⁴ Per questo punto, vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, cap. 12 e, in particolare, p. 541-543.

⁹⁵ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 409.

⁹⁶ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 547-48.

⁹⁷ J. Teichmann, “The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina”, *Latin American Politics and Society*, Dicembre 2009, p. 42-46. Nella prima parte della crisi, la Banca si occupava perlopiù di problemi di sviluppo a lungo termine per paesi a reddito medio-basso: tra il 1983 e il 1984 il Fondo aveva prestato nove miliardi di dollari a undici dei paesi più indebitati della regione, mentre la Banca solo tre miliardi. Parte della sua attività, tuttavia, fu sostanzialmente dedicata ad alcuni territori pesantemente indebitati della regione, come Messico ed Argentina. Nel

secondo Segretario del Tesoro dell'amministrazione Reagan, James Baker (1985-1988), da cui il "Piano Baker" prese il nome, che uno degli obiettivi divenne quello di promuovere investimenti e crescita nei paesi indebitati fortificando il ruolo del gruppo della Banca: Baker chiamò in causa la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) e la Banca Interamericana di Sviluppo (con acronimo in inglese, IABD) per aumentare i loro prestiti ai principali paesi debitori, insieme ad altre agenzie del gruppo della Banca Mondiale, nella speranza che le loro iniezioni di credito avrebbero attratto flussi capitali esteri distribuiti in maniera equa e con l'indiretta conseguenza di essere complementari ai crediti del Fondo e coinvolgere maggiormente le banche commerciali nella riprogrammazione degli accordi.⁹⁸ La maggior operatività della Banca Mondiale a partire da metà decennio rispecchiò i diversi metodi con cui si mossero le due istituzioni di Washington verso obiettivi comuni e problematiche collettive, e, nel frattempo, il 1985 rese chiaro come solo alcuni dei paesi debitori fossero riusciti a rimanere sul percorso disegnato del Fondo, al punto in cui, i paesi fuori da tali aspettative iniziarono ad evitare contatti con l'istituzione o a mantenerli solo in forma parziale o indiretta tramite le consultazioni dell'Articolo IV.⁹⁹ Le valutazioni del Fondo furono, dunque, problematiche in quanto cieche di fronte alle variabili politiche, che impedirono frequentemente ai governi nazionali di introdurre i programmi di aggiustamento con relativa facilità, e in quanto carenti nel sintetizzare le due colonne portanti dell'economia politica, ovvero gli aspetti macroeconomici e quelli relativi allo sviluppo sostenibile nel tempo: questi ultimi avrebbero permeato i meccanismi operativi e decisionali solo nel progresso del decennio verso la fine.¹⁰⁰ Infatti, il maggior contributo del Fondo nella crisi dei debiti fu quello di posizionarsi come interlocutore tra debitori e creditori nella fase di rinegoziazione che andò dal

primo caso, gli aiuti della Banca si concretizzarono sia tramite prestiti generali che settoriali, ma anche tramite un "Programma di Azione Speciale", elaborato nel 1983 e dedicato allo sviluppo dell'export. La maggior parte dei finanziamenti fu destinata all'agricoltura, al commercio estero e al processo di privatizzazione. Nel secondo, sostenne fortemente le riforme statali e le esportazioni argentine all'estero, tra il 1983 e il 1988. Gli eventi del 1982, insomma, resero chiara anche alla branca dell'area America Latina e Caraibica (LAC) della Banca la necessità di un orientamento verso la *policy reform*, e, benché ci fosse un elevato consenso degli esponenti della LAC intorno all'avvio di un "dialogo sulle riforme", le pressioni diversificate con cui questi ultimi si interfacciarono influenzarono la realizzazione di economie di mercato. Su questo punto, vedere anche J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 547-549 e cap. 3 di questa tesi per lo sviluppo del problema in Argentina nel 1988, dove il Fondo stava trattando un accordo *stand-by* per ridurre la pressione sul deficit budgetario, e la Banca Mondiale, d'altra parte, approvò quattro prestiti per un totale di poco più di un miliardo di dollari. Vedere anche A. Zampaglione, Il Piano Brady divide ricchi e poveri, *La Repubblica*, 02.04.1989.

⁹⁸ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 547-549.

⁹⁹ CEPAL, *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, p. 23 e 26. L'articolo IV degli *Articles of Agreement* del Fondo introduce la ricorrenza annuale di discussioni bilaterali tra il Fondo e i suoi membri in merito allo sviluppo economico; i dati raccolti vengono utilizzati come base di discussione per il Consiglio Esecutivo (vedere Press Release No. PR22/276, disponibile a <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/07/27/pr22276-imf-executive-board-concludes-2022-article-iv-consultation-with-the-republic-of-lithuania>, ultimo accesso 13.02.2023).

¹⁰⁰ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 552.

1982 al 1985, mentre, il dover conciliare la carenza di finanziamenti e la necessità di aggiustamenti socialmente efficienti mostrò la debolezza strutturale dell'istituzione e come catalizzatore dei finanziamenti privati: dal 1986, anche per le grandi banche, il Fondo sarebbe diventato soltanto un altro *free rider* dalle risorse limitate.¹⁰¹

6. Il Dipartimento del Tesoro statunitense come uno degli “*stakeholders*” nella crisi

Il Piano Baker del 1985 spostò, di fatto, il baricentro delle relazioni creditori-debitori, nella misura in cui permise una maggiore gestione della crisi da parte del governo statunitense, in merito a cui intervennero diversi fattori: gli storici interessi degli Stati Uniti nelle dinamiche politiche dell'America Latina; l'ormai inevitabile coinvolgimento economico, nel pubblico e nel privato; il contesto internazionale che condusse gli Stati Uniti a battersi per assicurarsi che l'altra parte dell'emisfero fosse orientata alla “democrazia occidentale”.¹⁰²

Al cuore del Piano Baker risiedeva la convinzione che, con le giuste manovre politiche, i debitori avrebbero potuto essere indotti a ripagare il debito estero a piena cifra.¹⁰³ Enfatizzava infatti, oltre ad un maggior coinvolgimento della Banca Mondiale, il proseguimento del meccanismo dei prestiti ai paesi in via di sviluppo da parte dei paesi industrializzati, proponendo la cifra di venti milioni di dollari suddivisi in tre anni¹⁰⁴. Insieme a nuovi fondi, incluse ulteriori programmi di riforme strutturali orientate in direzione neoliberale alla crescita nei paesi debitori e rese, così, i nuovi prestiti “contingenti all'adesione alle politiche di aggiustamento orchestrate dal FMI”.¹⁰⁵

La “fase Baker” fu caratterizzata anche dall'emergere di mercati secondari del debito, attraenti per le piccole banche, che potevano ridurre la loro esposizione vendendo la loro partecipazione finanziaria in paesi in via di sviluppo a prezzo scontato: i maggiori acquirenti erano, dapprima, altre

¹⁰¹ CEPAL, *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cile, 1988, p. 23.

¹⁰² Per uno sviluppo dal Piano Baker al Piano Brady, con una fase “intermediaria” del Piano Bradley, vedere R. Green, “La concertación en la política exterior del presidente Miguel De La Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral?”, p. 430-433. Per un'altra prospettiva sul passaggio dal Piano Baker al Piano Brady, vedere H.P. Lehman, “International creditors and the Third World: strategies and policies from Baker to Brady”, *The Journal of Developing Areas*, Vol. 28, No. 2, Gennaio 1994, p. 204-211. Per una prospettiva sulla presidenza Reagan, vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 70-80. Per una panoramica sugli “storici” interessi dell'America del Nord nelle questioni dell'America Centro-Sud, vedere A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 241-44.

¹⁰³ N. M. Healey, “The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End”, p. 82. Un'altra ipotesi interpretativa si trova in W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 208-15, che Basosi e Campus, in “Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici”, p. 203, spiegano così: “il Piano Baker era fondato sulla persuasione che le ricette precedenti non garantivano la solvibilità dei paesi indebitati e sull'idea che la Banca Mondiale dovesse aumentare il proprio impegno finanziario nei PVS in cambio di un'ulteriore accelerazione delle riforme strutturali”.

¹⁰⁴ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 208.

¹⁰⁵ N. M. Healey, “The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End”, p. 83.

piccole banche poco esposte al debito sovrano, poi le multinazionali, fino a diventare gli stessi governi dei paesi debitori. Se, con tali scambi e la conseguente riduzione di esposizione delle principali banche internazionali, l'avvento di una crisi bancaria divenne gradualmente meno probabile, dall'altra, questo non comportò l'incamminamento verso le "fine della crisi": il valore aggregato del rapporto debito-esportazioni dei paesi in via di sviluppo sarebbe stato più alto nel 1988 che nel 1982 e la loro *debt service ratio* solo 1% inferiore a quest'ultimo, mentre per i paesi estremamente indebitati e a basso-medio reddito, gli arretrati del debito avrebbero raggiunto 52 miliardi nel 1988 e l'incapacità di sostenere gli aggiustamenti si sarebbe versata sulla caduta del prezzo dei mercati secondari.¹⁰⁶

Sull'efficacia del Piano Baker si possono svolgere diverse riflessioni: da una parte, ebbe alcuni effetti positivi. Per esempio, se pure con difficoltà, riuscì a diversificare la provenienza dei prestiti tra le istituzioni finanziarie.¹⁰⁷ Simbolicamente, nell'esposizione pubblica del Piano, a Seoul nel 1985, si dispiegò il riconoscimento di quella "co-responsabilità" che il "fronte debitori" aveva tentato di invocare durante tutto il 1984.¹⁰⁸ Inoltre, la fornitura di nuove risorse ridusse la pressione internamente al "fronte debitori", e li portò a considerare che la cooperazione con la comunità finanziaria, per quanto problematica ed indesiderabile, fosse più proficua dello scontro con i creditori.¹⁰⁹ D'altra parte, benché il Piano Baker non apportasse alcuna riforma sul peso delle condizionalità, promise "nuovi soldi" che permisero ai debitori di introdurre le riforme in contemporanea alla crescita economica, "necessaria" per uscire dal debito: ricompensava, dunque, i paesi ben rispondenti, e, dalla prospettiva statunitense, condusse ad una riprogrammazione di 70 miliardi di dollari del debito dei paesi in via di sviluppo tra il 1985 e il 1987, che, a sua volta, permise alle banche creditrici di guadagnare sufficiente tempo per risanare le proprie riserve ed attutire il colpo di un eventuale *default*.

Dall'altro lato, al Piano Baker sono imputate una serie di limitazioni.¹¹⁰ La prima, l'incapacità di cogliere la natura cangiante della crisi che, se dapprima si era imputata ad un problema di

¹⁰⁶ N. M. Healey, "The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End", p. 86 e 88.

¹⁰⁷ J. Teichmann, "The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina", p. 42. Si è visto, però, come ciò avesse contribuito ad un problema di coordinazione tra le istituzioni finanziarie: a fine anni Ottanta, la stessa Banca iniziò a negoziare crediti, a cambio di riforme strutturali a tramite un monitoraggio dei programmi di aggiustamento: vedere M. Rapoport, *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, p. 859-860.

¹⁰⁸ Ó. Ugarteche, *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*, Messico, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Económicas, 2009, p. 39-41. Ugarteche spiega che comunque rimase una "dichiarazione politica con pochi effetti sulle politiche nel momento di sostenere il costo delle conseguenze".

¹⁰⁹ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 209.

¹¹⁰ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 208-215. R. Green, "La concertación en la política exterior del presidente Miguel De La Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral?", p. 433-434, dove l'autrice spiega come il Piano Baker proponesse nuovi processi di indebitamento, tralasciando la possibilità di una crescita auto-sostenuta.

insolvenza bancaria, poi si evolse verosimilmente in una crisi dello sviluppo, specialmente in considerazione della deflazione e della stagnazione economica che contagiarono tutto il Terzo Mondo.¹¹¹ Un secondo problema riguardò le previsioni eccessivamente ottimiste circa il coinvolgimento delle banche commerciali e le loro iniezioni di crediti, uno dei punti cardine del Piano, rimaste inferiori alle aspettative.¹¹² Ulteriori complicazioni giunsero da una nuova caduta dei prezzi del petrolio e delle materie prime (*commodities*) nel 1985-86.¹¹³

Senza dubbio, il Piano Baker segna il consolidamento della posizione del governo statunitense come *stakeholder*, un “portatore di interessi” all’interno della crisi: quest’ultimo, durante tutto il secondo dopoguerra, si era impegnato nel garantire la stabilità del sistema finanziario occidentale, inserendolo tra i suoi obiettivi politici.¹¹⁴ Lo stress economico in America Latina pose a rischio non solo la posizione delle banche commerciali che, in proporzione, erano più statunitensi che europee o giapponesi, ma anche i relativi interessi di politica estera: il timore del ribaltamento delle neonate democrazie era anch’esso parte del “movente” del governo statunitense.¹¹⁵ Infine, dal punto di vista commerciale, le iniziative di austerità applicate in America Latina scoraggiarono le esportazioni statunitensi nella zona, creando un deficit commerciale per l’economia nazionale e comportarono il costo di quasi un milione di posti di lavoro nelle imprese che dipendevano dal commercio con l’America Latina.

Benché tra il 1985 e il 1986 quella “rivoluzione silenziosa” si stesse espandendo a macchia d’olio, la porzione del debito sembrò essere ancora troppo consistente per emergere dalla crisi. Le banche concedettero prestiti, riluttantemente e a piccoli incrementi, specialmente in considerazione della

¹¹¹ N. M. Healey, “The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End”, p. 88.

¹¹² J. Teichmann, “The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina”, p. 42. Questo punto è ancora molto dibattuto: vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 427-429.

L’autore, qui, spiega che, seppur con diverse cifre di coinvolgimento, per il 1988 avevano ridotto notevolmente la loro esposizione. I report del Dipartimento di Ricerca del Fondo, mandati al Direttore Generale nei mesi successivi al Piano (il primo dopo tre mesi, e i successivi ogni quarto fino a Settembre 1988), dimostrarono che coprirono 24 miliardi (dollari) della cifra target che era di 27 miliardi, e con un prestito netto di 15 miliardi. Ciò testimoniò un aumento di due miliardi l’anno in prestiti netti rispetto al 1984-85, e il Piano Baker ne aveva previsti 3. Il report finale calcolò che i flussi totali avevano raggiunto sedici miliardi e mezzo di prestiti, rendendo il timore della loro efficacia infondato. Per la crescita: nel 1986 si giunse il 2,5%, meno rispetto al 6% degli anni Settanta, ma meglio al 2% di inizio anni Ottanta, benché quest’ultimo tasso precipitasse immediatamente dopo il 1985-86. Vedere anche M. Rapoport, *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, p. 859, dove l’autore spiega come i fondi a disposizione non fossero sufficienti specialmente a fronte di tassi di interesse ancora elevati che non creavano le condizioni giuste per gli obiettivi prefissati sotto il Piano.

¹¹³ N. M. Healey, “The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End”, p. 84-85. Su questo punto, vedere anche cap. 2 della tesi.

¹¹⁴ C. J. Katz e V. A. Mahler, “Three views of the Latin American Debt Crisis”, *Cooperation and Conflict*, Giugno 1992, Vol. 27, No. 2, (Giugno 1992), pp. 197-98 e 204-07.

¹¹⁵ C. J. Katz e V. A. Mahler, “Three views of the Latin American Debt Crisis”, p. 197-198.

diminuzione della loro esposizione tramite altri canali; i “Baker 15” crebbero, in termini di PIL, del 2.5% tra il 1986 e il 1988, ma non tornarono mai ai livelli degli anni Settanta.¹¹⁶

Mentre il 1987 avrebbe condotto i debitori ad essere gradualmente meno disposti all'accettazione di una rinegoziazione del debito e sempre più favorevoli ad una riduzione forzata di quest'ultimo, anche tra i paesi creditori si sarebbe formata una presa di coscienza piuttosto realista: diversi lavori associano tale questione al re-in vigorimento delle riserve delle banche, possibile grazie ad un sufficiente periodo di tempo trascorso dall'inizio della crisi.¹¹⁷ Altri minori *stakeholders* avrebbero tentato di sanare le carenze del Piano Baker, muovendo nuove proposte in direzione del *debt relief*.¹¹⁸ I più noti di questi erano il Piano Mitterrand e il Piano Miyazawa: l'iniziativa giapponese sarebbe stata anche esposta all'incontro del G-7 a Toronto nel 1988, ma senza risultati concreti.¹¹⁹ Mentre i creditori sarebbero gravitati gradualmente verso l'orbita della parziale cancellazione del debito, la posizione del “mediatore”, il Fondo, rimase formalmente neutrale.¹²⁰

7. “From crisis to quagmire”: la strategia Bush-Brady e il Consenso di Washington

Boughton descrive il Piano Brady, elaborato dal Segretario del Tesoro Nicholas Brady (1988-1993), come il motore del passaggio da crisi a “situazione difficile”, e allude ad un ridimensionamento

¹¹⁶ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 424-425.

¹¹⁷ Per esempio, nel 1987, l'Argentina di Alfonsín si avvicinò nuovamente ad un *default* e il presidente adottò una posizione maggiormente di confronto, avvocando personalmente per una riduzione del debito a partire dal 1988 (vedere anche capitolo 3 di questa tesi); il Brasile giunse ad una moratoria unilaterale; Costa Rica ed Honduras erano in posizioni simili; il Perù era piegato dalle conseguenze dell'aumento dell'inflazione per le difficoltà commerciali. Per questi punti, vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, cap. 10 e 11. Per il potenziamento delle banche come possibile causa di passaggio dal Piano Baker a Brady, vedere sezioni successive e capitoli 2-3 della tesi.

¹¹⁸ J. M. Boughton, “From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager”, p. 288-289.

¹¹⁹ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 480 e 494. Mentre il sollievo del debito ebbe un percorso di accettazione più tortuoso internamente agli Stati Uniti, parve riscuotere più successo tra altri creditori. In primo luogo, dal Giappone, che con il Piano Miyazawa della primavera 1988 aveva proposto un sollievo dal debito che consisteva nel “perdono” esclusivamente dei tassi di interesse; poi anche da alcuni dell'Europa in generale. La Francia aveva proposto un piano di simile attuazione sotto l'egida del Presidente François Mitterrand, il cui criterio consisteva nel restringere il perdono del debito solo a paesi particolarmente poveri e a crediti ufficiali piuttosto che anche commerciali. Altri creditori europei come Germania e Regno Unito si mostrarono reticenti nella prima approvazione del Piano Brady del 1989, poiché temevano che avrebbe imposto un peso eccessivo sulle risorse del Fondo. Per una panoramica sull'ascesa del G7 e sul ritiro delle potenze dell'OPEC, vedere A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 348.

¹²⁰ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 480. Secondo Boughton, Volcker non acconsentì al perdono del debito fino a metà 1987 e Baker stesso fino a metà 1988, il primo, perché credeva che rispettando le obbligazioni contrattuali i paesi indebitati avrebbero avuto accesso più facile al mercato dei crediti; il secondo, perché temeva potenziali reazioni politiche rispetto ad una rimozione del debito a paesi esteri e non a debitori domestici. Vedere anche M. Bowe e J.W. Dean, “Has the market solved the sovereign-debt crisis?”, *Princeton Studies in International Finance*, No. 83, Agosto 1997, p. 13-16, dove gli autori spiegano come il Fondo e la Banca furono irremovibili sulla riduzione del debito sino al 1989, mentre i creditori del Club di Parigi iniziarono a muoversi in questa direzione dal 1988, tramite i *Toronto Terms*, dedicati alle *low-income countries*.

della crisi stessa.¹²¹ La sua peculiarità fu proprio il presupposto di fondo, per il quale la dimensione del debito, accumulato in anni di crisi, non avrebbe permesso un suo pieno ripagamento: tale consapevolezza, dunque, portò a costruire il Piano orientandosi verso un'altra direzione.¹²²

In primo luogo, rimase il collegamento del sollievo dal debito al Fondo e alla Banca, il cui coinvolgimento tramite prestiti a medio termine fu necessario per permettere alle banche di svolgere la loro parte.¹²³ Le istituzioni finanziarie multilaterali fornirono dodici miliardi di dollari a testa, mentre la Banca Import-Export giapponese ne fornì otto come garanzia: si stima che l'accordo Brady riuscì a eliminare circa il 30-35% del debito di ogni paese, cancellando più di settantacinque miliardi del valore corrente del debito, perlopiù tramite i *Brady deals* spartiti tra Fondo e altre istituzioni finanziarie multilaterali.¹²⁴ In questo caso, oltre che dalle banche commerciali, i costi delle soluzioni multilaterali e degli aggiustamenti furono sostenuti specialmente nella forma di un aumento di fondi destinati alla Banca Mondiale, ma fu creato un "menù di opzioni" che fosse appetibile anche alle banche dell'Europa Occidentale, del Giappone e del Medio Oriente: le banche erano dunque vincolate in schemi di prestiti "di loro scelta".¹²⁵ Il "menù di opzioni" stimolò le banche commerciali nello sviluppo di maggiori alternative di supporto finanziario, tra cui il ridimensionamento del debito, sollecitò i governi occidentali nel modificare le norme bancarie in maniera che non impedissero la riduzione del debito, e, infine, incoraggiò le istituzioni multilaterali a fornire fondi per agevolare lo scopo del Piano: permise, così, ai paesi debitori, di riacquistare il proprio debito a prezzi più bassi su mercati secondari.¹²⁶

Dunque, anche se limitata, una prima "vittoria" del Piano fu quella di una risposta politica da parte del lato creditori, che sin dall'incipit della crisi aveva ostacolato i progressivi tentativi di risoluzione.¹²⁷ Alla fine degli anni Ottanta, la condivisione delle tattiche del Piano Brady da parte del Club di Parigi condusse, in alcuni casi, ad una riprogrammazione del debito a tassi di interesse relativamente meno pesanti e, benché quest'ultima iniziativa fosse destinata a debitori relativamente

¹²¹ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 544.

¹²² N. M. Healey, "The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End", p. 83 e 88-89. Vedere anche W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 217-220.

¹²³ Archivio *La Repubblica*, *La Repubblica*, 30.6.1989. La speranza era comunque che i paesi debitori si avviassero verso un percorso di sviluppo accettabile, diventando normali clienti delle banche, in grado di onorare i propri debiti e, solo eventualmente, saldare il ripagamento dei vecchi interessi, per cui era necessario che le istituzioni internazionali attuassero più come banchieri che come "vigilanti" sull'applicazione delle politiche economiche.

¹²⁴ J. M. Boughton, "From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager", p. 289.

¹²⁵ Furono di tre tipi: *debt buybacks* (che permettevano alle banche una riduzione dell'esposizione tramite mercati secondari); *debt for equity swaps* (usati dalle multinazionali per scambiare il debito acquisito con il governo debitore per beni locali); *debt for debt swaps* (riacquisto di un debito a cambio di un altro debito garantito da altri paesi o di un debito "vecchio" con condizioni preferenziali, al posto di denaro contante). Vedere N. M. Healey, "The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End", p. 87.

¹²⁶ N. M. Healey, "The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End", p. 89.

¹²⁷ R. Roett, "Latin America's Response to the Debt Crisis", p. 239.

piccoli ed ebbe un impatto marginale, indicò, anche in questo caso, un quanto meno parziale spostamento di posizione dei creditori su tutta la questione dei debiti (fu, infatti, oggetto di discussione principale al Summit Economico di Toronto del 1988).¹²⁸ Tuttavia, un'implicazione chiave del Piano del 1989 fu che la riduzione del debito non fosse fine a sé stessa, ma anzi, parte di uno "scambio" per cui sarebbe stato concesso nella misura in cui si fossero introdotte ulteriori riforme strutturali sull'economia.¹²⁹ Questo avrebbe ridotto il peso specifico dei tassi di interesse e avrebbe, in teoria, reso le economie più efficienti: si estendeva, dunque, il filone del neoliberalismo che lungo tutti gli anni Ottanta caratterizzò gli aggiustamenti strutturali suggeriti dalle istituzioni, ora derivanti da un Piano di matrice statunitense.

Sull'evoluzione della strategia del debito, fu incidente anche il cambio di presidenza da Ronald Reagan a George H. W. Bush (1989-1992), con cui mutarono anche le *policies* e gli interessi del governo statunitense: se fino al 1988, sotto l'amministrazione Reagan, la preoccupazione maggiore era destinata alle banche, ma dal 1989, con la presidenza Bush, le questioni di politica estera legate al deterioramento della situazione dei debitori prevalsero; durante i mandati di Reagan, dominò la visione ottimista del "*because countries don't go bust*", nella misura in cui l'amministrazione si orientò verso la prevenzione di un'insolvenza delle banche.¹³⁰ Ciò significava, in qualche modo, proteggere le banche e propagare la convinzione che la crisi fosse connessa a ciclici problemi di liquidità risolvibili nel breve termine dalla ripresa della stessa economia statunitense.¹³¹ Bush fu sicuramente aiutato dal fatto che le banche avessero ricevuto il ripagamento della maggior parte degli interessi sul vecchio debito tra il 1982 e il 1988, e che ciò gli consentì di rinvigorire le loro riserve e allontanare la minaccia di insolvenza, assieme ad un taglio sui nuovi prestiti (ridussero, infatti, la loro esposizione dell'83.6%) e all'emergere dei mercati secondari menzionati precedentemente.¹³² D'altra parte, una delle sfide dell'amministrazione in entrata risiedeva nel decostruire ciò che la presidenza di Reagan aveva inciso nella visione dell'opinione pubblica e condurre ad una presa di coscienza per cui il debito non si sarebbe riassorbito autonomamente.¹³³

¹²⁸ N. M. Healey, "The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End", p. 90.

¹²⁹ R. Green, "La concertación en la política exterior del presidente Miguel De La Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral?", p. 432: l'autrice spiega che "*la palabra clave era aquí intercambio*".

¹³⁰ Per una panoramica "dell'ottimismo" di Reagan, vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 70-74. Per l'importanza del "cambio di prospettiva", vedere anche A. Zampaglione, Il Piano Brady divide ricchi e poveri, *La Repubblica*, 02.04.1989.

¹³¹ J. Sachs, "Making the Brady Plan Work", *Foreign Affairs*, Estate 1989, Vol. 68, No. 3 (Estate, 1989), p. 104 e L. Silk, "Economic Scene; Third World Debt: The Brady Plan", *New York Times*, 31.3.1989.

¹³² J. Sachs, "Making the Brady Plan Work", p. 104. W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 213-215.

¹³³ In particolare, Brady parla di come, tramite un *truth serum paper*, elaborato insieme a Dallara e Mulford, in cui erano inclusi alcuni presupposti fondamentali per le proposte future, riuscirono a convincere le banche a ridurre il valore dei loro debiti fino al loro valore di mercato e procedere con gli scambi previsti sotto il Piano. Vedere US Government Publishing Office, "Recognizing Brady Plan's 20th anniversary", Congressional Record - House Vol. 155,

Al contempo, l'amministrazione Bush si confrontò con diverse questioni, tanto sul piano interno quanto internazionale, e Brady definì la situazione della presidenza Bush una "sfida a tre canali": il primo, quello dei mercati del credito; il secondo, del mercato immobiliare; e il terzo, del budget del Congresso, la cui concatenazione risultò in un aumento della spesa pubblica, affrontata tramite una prelevazione di tasse più elevate dai cittadini, benché Bush stesso avesse spesso fatto fede allo slogan "no new taxes" nella sua campagna elettorale del 1988; per Brady questo era stato uno dei "blocchi costruttivi" per il successivo decennio di crescita economica, benché la letteratura riporti che fu proprio questo uno dei principali motivi per cui non avrebbe vinto alle elezioni del 1992 per un'eventuale secondo mandato.¹³⁴

Inoltre, sul piano internazionale, le circostanze del 1989 parvero presentare al mondo una Washington "vincitrice" nel conflitto sull'asse Ovest-Est, e Bush parve cavalcare l'onda del "successo" statunitense: nella sua retorica, una nuova *leadership* era emersa, supportata dal "mandato della gente", che comprendeva che il futuro dell'America Latina sarebbe risieduto nella democrazia politica e nella libertà economica, lontano dalle economie stataliste che "bloccavano la crescita".¹³⁵ Tra queste, Bush menzionò numerose volte il regime castrista a Cuba, sostenendo che "l'avvento della democrazia" avrebbe potuto solo essere rimandato e mai completamente distrutto (sebbene Cuba fosse stato l'unico paese, insieme alla Colombia, a registrare una situazione economica relativamente migliore negli anni Ottanta rispetto ad altri paesi del subcontinente).¹³⁶ Al

Pt. 9, 13 maggio 2009, disponibile a <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRECB-2009-pt9/pdf/CRECB-2009-pt9-Pg12401-4.pdf>. Vedere anche W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 218, dove l'autore spiega la creazione di un *truth serum paper* da parte del Tesoro statunitense, da essere esaminato da un consiglio *interagency* (da cui, però, gli stessi Brady e Baker rimasero esclusi), onde evitare futuri blocchi alla proposta: Cline riporta che diversi membri dell'amministrazione Bush rimasero preoccupati delle ripercussioni politiche sui debitori domestici in merito al perdono del debito "pubblicamente garantito", ma Bush era convinto che le banche dovessero condividere parte dei costi dell'aggiustamento e autorizzò Mulford a presentare la proposta al G-7 di Gennaio 1989.

¹³⁴ US Government Publishing Office, "Recognizing Brady Plan's 20th anniversary", Congressional Record - House Vol. 155, Pt. 9, 13 maggio 2009, disponibile a <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRECB-2009-pt9/pdf/CRECB-2009-pt9-Pg12401-4.pdf>. Per approfondire le motivazioni dietro all'aumento delle tasse, vedere "Bush now concedes a need for 'tax revenue increases' to reduce deficit in budget", *New York Times*, 27.6.1990. Lo stesso Presidente riconosce che lo slogan "read my lips, no new taxes" fu una *rethorical overkill*, un metodo retorico che Bush utilizzò per mantenere il governo saldo in una fase di elevato coinvolgimento internazionale: "I had to decide between a compromise on taxes or literally shut down the government", vedere G. Bush e B. Scowcroft, *A world transformed*, New York, Vintage Books (a division of Random House, inc.), 2011. Per l'influenza di tale questione sulla mancata rielezione di Bush, vedere S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 2, 165, 183, 185.

¹³⁵ George H.W. Bush Presidential Library & Museum, College Station, TX, USA ("Public Papers: Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative", 27 Giugno 1990), disponibile a <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2041>. L'azione "democratica" di Bush è frequentemente contestata con l'invasione di Panama nel 1989: vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 149-150.

¹³⁶ George H.W. Bush Presidential Library & Museum, College Station, TX, USA ("Public Papers: Remarks to the Council of Americas", 22 maggio 1990), disponibile a <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1905>. In

contempo, Bush parve riconoscere la diversità tra paese e paese, e chiamò in causa un percorso di cambiamenti intra-statali che gli Stati Uniti si sarebbero limitati a sostenere. Propose anche una nuova cooperazione interamericana, basata economicamente sul commercio, più che su un rapporto creditori-debitori, la quale avrebbe incentivato il subcontinente ad indirizzarsi verso il libero mercato, con l'obiettivo di arrivare, negli anni Novanta, ad una stabilità politica e ad una crescita sostenuta. La strategia si svolgeva su tre punti, ovvero commercio, investimenti e debito, finalizzati a creare "il primo emisfero completamente libero della storia": si fece così strada per quello che sarebbe diventato il North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA), ma anche per le collaborazioni bilaterali tra gli Stati Uniti e i paesi che ebbero maggiore difficoltà ad applicare il modello neoliberale. Inoltre, Bush rimarcò l'importanza della conclusione dell'Uruguay Round presso il GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), che si proponeva di abbassare ulteriormente barriere doganali e tariffarie in uno sforzo multilaterale. Gli investimenti furono conciliati da nuovi prestiti e da un nuovo fondo che fu amministrato dalla BIRS, con gli aiuti di Stati Uniti, Europa e Giappone. Infine, in ammirazione del Piano Brady, Bush parlò di un "sistemare una crisi di confidenza", col che, gli investimenti esteri nella regione sarebbero diventati più attraenti (*"If we restore confidence, capital will follow"*).¹³⁷ Bush portò la strategia del debito un passo ancora avanti e agì sul debito ufficiale di paesi come Honduras, El Salvador e Jamaica – ovvero, debiti non contratti con istituzioni finanziarie private, ma con i governi, tra cui uno dei principali fu proprio quello statunitense – e proponendo, anche in questo caso, una riduzione del debito.

Con l'arrivo di Bush, la sintonia di intenti tra le istituzioni finanziarie internazionali e il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti si consolidò, dopo otto anni di "rodaggio" sotto la presidenza Reagan.¹³⁸ Le "ricette economiche" avevano Washington come "quartier generale" ed erano costituite dalla perorazione di raccomandazioni tendenti alla liberalizzazione dei mercati,

questo senso, il caso di Cuba nella crisi dei debiti è poco esplorato, specialmente per la sua peculiare natura rispetto agli altri paesi del subcontinente, affiancata all'Unione Sovietica e, aldilà dei prestiti da quest'ultima, con un debito estero contratto con le banche europee, ma minore rispetto agli altri debitori della regione e con indicatori sociali più favorevoli (vedere J. Roos, *Why not default?*, p. 128; F. Bartel, *The Triumph of Broken Promises: the end of the Cold War and the rise of neoliberalism*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2022, p. 321; M. Nolan, *The Transatlantic Century, Europe and the United States, 1890-2010*, p. 313 e 322 per alcuni riferimenti al rapporto URSS-Cuba). In merito alla Colombia, si pensi al fatto che fu uno dei quattro a contribuire al pacchetto di aiuto all'Argentina per evitare il primo quasi-*default* del 1984 (vedere paragrafi precedenti) e che, rispetto agli altri paesi dell'America Latina, fu l'unico a non attingere dalle risorse del Fondo nel periodo 1979-1989 e il primo a richiedere l'applicazione della *enhanced surveillance* per riacquisire credibilità davanti ai creditori internazionali, in assenza di uno *stand-by agreement* (vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 402-404 e 413).

¹³⁷ George H.W. Bush Presidential Library & Museum, College Station, TX, USA ("Public Papers: Remarks to the Council of Americas", 22 maggio 1990), disponibile a <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1905>.

¹³⁸ Vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 200-204, per una panoramica sulle azioni di Reagan.

flussi commerciali aperti, privatizzazioni, tassi di cambio competitivi, sfruttamento di capitali esteri, tutela assoluta della proprietà privata.¹³⁹ Non fu casuale che, laddove non arrivassero le mani di Fondo e Banca, giunsero gli sforzi del Tesoro statunitense, tramite il Piano Baker e il Piano Brady, e il centro del Consenso era proprio questo: “la sicurezza che le riforme di mercato fossero giuste per i paesi ovunque, e che venissero messe in atto nel mondo con un mix di determinazione interna e incoraggiamento esterno”.¹⁴⁰ Anche in questo caso, la “fine della storia” (1989) e l’emarginazione delle politiche economiche rientranti nel ceppo del “keynesianesimo” con la caduta delle economie di stato parve esercitare la sua influenza, e chiarì l’origine multidimensionale del Consenso: l’*agency* dei soggetti della crisi dei debiti si inserì in intricate dinamiche storiche, politiche, economiche e ideologiche, che a loro volta determinarono specifiche decisioni.¹⁴¹ E, lo studio degli intricati rapporti tra i due *crisis manager*, aggiunge un’importante chiave di (ri)lettura delle dinamiche della crisi e dell’adesione delle economie latino-americane ad un piano di “sollievo dal debito” di matrice sostanzialmente statunitense. Se, da un lato, il Piano Brady consentì ai paesi aderenti di uscire dalla fitta trama delle rinegoziazioni e dal ciclo dei prestiti, dall’altra, la nuova era di prosperità economica avrebbe avuto un decorso più breve di quello che si era previsto.

¹³⁹ D. Basosi, M. Campus, B. Zaccaria, “Nuovi Studi sulle Origini del Washington Consensus”, *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, Fascicolo 2, Luglio-Dicembre 2020, p. 191-192.

¹⁴⁰ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 222.

¹⁴¹ D. Basosi, M. Campus, B. Zaccaria, “Nuovi Studi sulle Origini del Washington Consensus”, p. 194.

Capitolo 2

Il Piano Brady a Città del Messico: il “debitore modello” dell’emisfero

“I used to call this a silent revolution, but it is no longer so silent; it is now being embraced by countries in all regions of the world”.¹⁴² Michel Camdessus, Direttore Generale del Fondo dal 1987 al 2000, spiegò così il cambiamento dell’economia politica del Terzo Mondo, la quale passò dal porre una minaccia al sistema finanziario globale, all’esserne parte integrante. Anche Nicholas Brady spiegò che la regione latino-americana stava attraversando una *“exhilarating revolution, as a whole new generation of leaders spells out their hopes for economic reform”*.¹⁴³

In tale contesto e, a fronte di storici legami territoriali e culturali tanto con l’America del Nord quanto l’America del Centro Sud, il Messico rappresenta un importante esempio ibrido da analizzare.¹⁴⁴ Inoltre, nel contesto della crisi dei debiti, fu proprio la dichiarazione messicana del 1982 che diede inizio al percorso a cascata di sospensione dei pagamenti della regione.¹⁴⁵

Senonché, vi è poca chiarezza in merito alle motivazioni per cui il Messico si sia “accostato” agli Stati Uniti in termini di filosofia economica e politica: da una parte, il Piano Brady rappresentò un momento di “svolta” nella misura in cui ridimensionò la crisi (pur, come si dimostrerà, non terminandola totalmente); dall’altra, rappresentò il tratto finale di un processo evolutivo che si era andato formando dal 1982, in un contesto internazionale che, al contempo, aveva cambiato, se non altro, la percezione dei rapporti di forza per come si erano conosciuti sino al 1989. Il dibattito di questo capitolo può essere introdotto proprio da un articolo del 2 aprile 1989, il quale riportò il disaccordo tra il G-24 e il G-7, in merito all’introduzione del Piano Brady che “prevedeva la remissione di una fetta del debito”: per la prospettiva terzomondista, il Piano fu un passo nella direzione giusta ma insufficiente a risolvere la questione dei debiti *por completo*; quella dei paesi industriali appoggiò l’iniziativa americana, evidenziò l’importanza di affrontare la questione dei

¹⁴² H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 213-214.

¹⁴³ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 213-214.

¹⁴⁴ Sul ruolo del Messico come “ponte” tra Nord e Sud, vedere L. Zanatta, *Storia dell’America Latina Contemporanea*, p. 74 e E. Cardenas, “La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, p. 503-504. Dal 1989, il Messico tentò di stringere legami politico-commerciali più stretti anche con altre zone della regione, tra cui Canada, Guatemala, Belize e Cuba: vedere “First State of the Nation Report”, 02/11/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588265, p. 125 e 127, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110141255>.

¹⁴⁵ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, capitolo 7. C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, capitolo 10. C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, pp. 205-219. J. Roos, *Why not default?*, p. 125-127. H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, pp. 211-215. P. C. Olave, “Plan Brady: solución a la crisis de la deuda?”, *Momento Económico*, Universidad Nacional Autónoma de México, No. 44, 1989, p. 4.

debiti non solo da una prospettiva contabile, ma anche politica, e comprensiva di tutti i paesi sviluppati; soprattutto, chiamò in causa la poca trasparenza tra rapporti internazionali e bilaterali (specialmente perché l'operazione statunitense era mirata a quei paesi con cui Washington aveva saldi legami politici – Messico, Filippine, Venezuela – mentre gli europei avrebbero preferito che le priorità venissero presentate dal Fondo).¹⁴⁶ Proprio in ragione di quest'ultima critica si avanzano le domande di ricerca, a cui si risponderà con l'analisi dei lavori dei maggiori esperti in materia, ma anche tramite l'uso di alcuni documenti prodotti dai protagonisti della storia e poco utilizzate in lavori precedenti: in che misura, può il Messico essere visto un “paese satellite” di Washington sul percorso verso la globalizzazione finanziaria? Quale fu il ruolo del Piano Brady in quest'evoluzione?

1. Il *Partido Revolucionario Institucional* e l'economia messicana

L'applicazione delle ricette neoliberali promulgate dalle istituzioni di Washington parve posizionare il Messico ufficialmente a favore di un consenso sul beneficio del libero mercato, dove l'*agency* nazionale si era mossa – consapevolmente – su tale binario.¹⁴⁷ Un primo studioso delle dinamiche della crisi, l'economista William Cline, trova, nel 1995, che il passaggio dal Piano Baker al Piano Brady – e dunque, da una strategia del debito basata sull'accumulo di nuovi soldi ad una imperniata sulla divisione tra nuovi prestiti e parziale perdono dei debiti precedenti – avvenne per una “presa di consapevolezza” verso due problematiche essenziali: la prima, una nuova caduta dei prezzi del petrolio (1986); la seconda, l'accumulo di riserve contro il *default* da parte delle banche creditrici a partire dal 1987.¹⁴⁸ La questione petrolifera mise in luce come anche i paesi esportatori netti di petrolio, tra cui il Messico (altri furono Venezuela, Ecuador, ma anche Nigeria), non avessero possibilità di crescita per “emergere dalla crisi del debito tramite i profitti delle esportazioni” (“*exporting their way out of the debt crisis*”); inoltre, il rifornimento delle riserve delle banche comportò una maggior flessibilità nel poter procedere con riduzioni del debito da parte dei creditori e un drastico calo del prezzo del debito sui mercati secondari, a vantaggio dei debitori.¹⁴⁹ L'autore pone proprio il *Mexico-Morgan Deal* del 1988 come precursore del Piano Brady, il quale si basò proprio sulla vendita di titoli garantiti per estinguere le partecipazioni bancarie ad un tasso scontato, vicino a quello dei mercati secondari.¹⁵⁰

¹⁴⁶ A. Zampaglione, Il Piano Brady divide ricchi e poveri, *La Repubblica*, 02.04.1989.

¹⁴⁷ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 550.

¹⁴⁸ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 213.

¹⁴⁹ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 212-213: l'autore ritiene la moratoria del Brasile 1987 come “l'esempio” per questo meccanismo, che poi dettò il passo per meccanismi simili nelle altre realtà della regione.

¹⁵⁰ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 215; J. Roos, *Why not default?*, p. 162-163.

Questa prospettiva pare essere coerente con quella di Brands, che scrive di una *consummation of the Third World's neoliberal turn*, una svolta del Terzo Mondo (pur non essendone formalmente parte, includeva, in questa visione, anche il Messico) che si concretizzò sin dal Piano Baker, il quale comportò non solo nuovi prestiti, accordi, e cambi di prospettiva, ma anche alcune riforme strutturali più consistenti: nel caso del Messico, questo si verificò tramite il taglio delle barriere tariffarie, l'entrata nel GATT e la chiusura delle *state-owned enterprises* a partire dal 1986.¹⁵¹ In questa prospettiva, i continui prestiti delle banche, punto essenziale del Piano Baker, rappresentavano la “gamba traballante” (“*wobbly leg*”) della strategia, e le connesse *performance* di basso livello dei Baker15 spinsero verso la necessità della riduzione del debito, per poter sostenere un recupero completo e riforme ancor più radicali: Brands spiega qui il Piano Brady anche come frutto di un cambiamento di *attitude* sia da parte dei creditori, che da parte dei debitori, dove i primi, che avevano il tempo di fortificare le proprie riserve contro il *default*, presero gradualmente coscienza della gravosità del debito estero sul benessere dei paesi in via di sviluppo; i secondi, parvero seguire l'esempio di altri paesi che avevano adottato le “linee guida” neoliberali (come Cile, Corea del Sud, Cina, nelle loro forme “locali”), al punto in cui tali successi li spinsero ad essere sempre più recettivi davanti alle politiche economiche del libero mercato.¹⁵²

D'altra parte, anche la letteratura non statunitense pare collocare il percorso decisionale messicano in un *framework* più grande: per esempio, Marichal sostiene che, mentre il Piano veniva introdotto, si produsse una drammatica ristrutturazione dei settori pubblici latino-americani tramite la privatizzazione di imprese statali inefficienti e la liberalizzazione del commercio con l'estero, e che l'insieme di tali politiche fu un risultato della decade di crisi e si sarebbe diffuso come Consenso di Washington.¹⁵³

Tale ipotesi trova, sicuramente, una conferma, nell'evoluzione della politica interna messicana tra l'avvio della crisi e il dopo-crisi.¹⁵⁴ Il sistema monopartitico del *Partido Revolucionario*

¹⁵¹ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 208-216

¹⁵² H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 208-216. L'autore definisce il processo di cambiamento verso il paradigma neoliberale dei paesi in via di sviluppo come un *economic soul-searching*, intensificato negli anni Ottanta: spiega, infatti, che lo stesso percorso si avviò anche per altri paesi della zona, come Brasile, Cile e Bolivia sotto il Piano Baker (insieme alle Filippine) e Costa Rica, Venezuela, Brasile, Argentina, Però sotto il Piano Brady (insieme a Filippine, Marocco), vedere p. 209 e 212-213. Vedere anche J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p.181 e J. Roos, *Why noy default?*, p. 162-163.

¹⁵³ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 260.

¹⁵⁴ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 550. W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 205-231. H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 208-223. E. Cardenas, “La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, p. 533-538. C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 257-263. J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p. 178-179, che definisce i nuovi esponenti del PRI come “tecnocrati”.

Institucional (PRI) si era instaurato nella realtà messicana a termine della Rivoluzione del 1929 e, perorando la causa nazionalista, includeva un sostanzioso coinvolgimento dello stato nella vita economica e una politica estera tendenzialmente inclinata a sinistra.¹⁵⁵ La letteratura rintraccia nel cambio di direzione alcuni dei motivi di incrinatura del PRI, i quali iniziarono proprio negli anni Ottanta, verso la fine del *sexenio* presidenziale di Juan López-Portillo (1976-1982).¹⁵⁶ Negli anni Settanta il Messico aveva subito l'evoluzione da attore in una regione a "potenza industriale", specialmente grazie alle risorse petrolifere di cui era naturalmente dotato: ciò lo aveva accomunato solo ad alcune realtà del paese, come Venezuela, Ecuador e Bolivia, ma la distingueva da altri che erano, invece, in forte carenza di tale risorsa primaria. Nonostante la vantaggiosa posizione di esportatore netto della materia, il Messico era entrato nel commercio petrolifero da debitore: una parte della letteratura sostiene anche che i profitti elevati dall'oro nero condussero ad una distorsione economica per i paesi esportatori, ora più coinvolti sul consumo di beni importati e meno dedicati agli investimenti sull'industria domestica.¹⁵⁷ E, sebbene tale posizione avesse fatto guadagnare al Messico un tasso di crescita del PIL annuale del 6% fino al 1977, le autorità della regione condividevano il timore di un ipotetico crollo dei prezzi, data la volatilità delle loro monete e nonostante i ricavi dalle risorse naturali e dai prodotti primari.¹⁵⁸ Quest'ultima era stata la ragione dietro alle numerose alleanze internamente alle Nazioni Unite (si pensi alla nascita della CEPAL o ai numerosi dialoghi tramite l'UNCTAD), e, globalmente, alla condivisione da parte del Messico dell'esperienza di paese del Terzo Mondo, in cui si era battuto per promuovere politiche più favorevoli al loro sviluppo ed un "nuovo ordine economico internazionale" tramite la partecipazione – e, dal 1983 al 1984, la seconda presidenza – al G77.¹⁵⁹ L'evoluzione in quarto

¹⁵⁵ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 230-231. L. K. Storrs, "Mexico's Political History: from Revolution to Alternation, 1910-2006", Congressional Research Service Report for Congress, 26 Gennaio 2006, pp. 1-6. Fino al 1982, i candidati presidenziali nominati dal presidente in carica avevano una vittoria assicurata: godevano di enormi maggioranze; inoltre, il PRI controllava il Senato e l'80-90% della Camera dei deputati; il Congresso aveva un ruolo limitato sul *policy-making* ed estremamente soggetto alle indicazioni del presidente in carica. Da questo presupposto, le riforme degli anni successivi spodestarono gradualmente il PRI per introdurre posti a partiti più piccoli ma maggiormente rappresentativi e introdussero più controlli sulla trasparenza elettorale tramite la limitazione delle spese per le campagne elettorali o la facilitazione dell'accesso ai media. Per esempio, il PRI si mostrò favorevole al regime di Castro a Cuba e a quello Sandinista in Nicaragua (vedere p. 2 di L. K. Storrs, "Mexico's Political History: from Revolution to Alternation, 1910-2006"). Vedere anche J. Levy, "Mexico's de La Madrid", p. 28.

¹⁵⁶ Per l'evoluzione dell'economia messicana tra gli anni Settanta e Ottanta, vedere L. K. Storrs, "Mexico's Political History: from Revolution to Alternation, 1910-2006", pp 2-3 e J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 282 e capitolo 7.

¹⁵⁷ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 190. Per le motivazioni dietro al passaggio da esportatore netto a debitore, vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 283.

¹⁵⁸ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 194.

¹⁵⁹ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 194-195. Per il Terzo Mondo negli anni Settanta, vedere A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 287-293. Sulla "frazione latino-americana" del Terzo Mondo, vedere V. Prashad, *The Darker Nations. A People's History of the Third*

esportatore mondiale della materia aveva consentito al Messico di posizionarsi come un paese in netta crescita economica, nel 1981: tuttavia, i problemi strutturali sarebbero emersi di lì a breve ed avrebbero evidenziato la dipendenza dall'estero che, con le dinamiche della crisi, si sarebbe resa di difficile mantenimento. Come ampiamente noto, tra il 1981 e il 1982, la fuga di capitali raggiunse ventimila milioni di dollari solo in questo paese.¹⁶⁰ La perdita di vitalità dalle riserve dello stato rese complesso anche affrontare l'aumento del costo dei prestiti a tempi di maturazione più brevi, davanti a cui, López-Portillo diede inizio alle prime manovre neoliberali, ridusse la spesa pubblica ed implementò qualche riforma strutturale: in questo anno introdusse anche alcune misure riformanti a favore delle fasce imprenditoriali della popolazione, ma, con la tragica spaccatura del 1982, terminò il suo mandato con la reintroduzione di economisti di sinistra sfavorevoli agli accordi con il Fondo, con la nazionalizzazione del sistema bancario in nome della politica "anti-imperialista" della tradizione messicana e con una lettera di intenti con il Fondo per ricevere un "pacchetto di salvataggio" al fine di gestire l'emergenza debitoria.¹⁶¹

Senonché, la formazione del profilo neoliberale del PRI continuò con il cambio di *liderazgo* del 1982, che aveva portato a capo dello stato il neoliberista Miguel de la Madrid (1982-1988): egli viene definito un tecnocrate, emergente dall'università statunitense di Harvard e formato tramite l'ambito della pubblica amministrazione piuttosto che nei rami interni del Partito.¹⁶² Questo lo aveva portato, nel ruolo di Segretario per la Pianificazione e Budget Federale della precedente amministrazione, a gestire tutti i tentativi strategici con i quali López-Portillo voleva collegare lo stimolo al commercio del petrolio e la crescita economica, pur prendendo, egli stesso, decisioni in una direzione diversa da quella del suo predecessore: introdusse controlli degli scambi meno pesanti, fece svalutare il *peso*, semplificò il tasso di scambio "a tre livelli" e permise così alle forze

World, New York, New Press, 2007, p. 276-281. Per la crisi dei debiti del Terzo Mondo come catalizzatore del passaggio dalla "neutralità" al paradigma neoliberale tra gli anni Settanta e Ottanta, vedere H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 198-202. Per lo sfruttamento del debito come "leva" nella strategia USA, vedere sempre H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 203-216. Vedere anche D. Basosi e M. Campus, "Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici", p. 214.

¹⁶⁰J. Alberro, "Relaciones de poder y deuda: el caso de México", in Soledad Loaeza (ed.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, Messico, Colegio del Messico, 1994, p. 363.

¹⁶¹D. Basosi e M. Campus, "Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici", p. 215. J. Roos, *Why not default?*, p. 152-153. H.C. Schmidt, "The Mexican Foreign Debt and the Sexennial Transition from López Portillo to De La Madrid", *Mexican studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 1, No. 2, 1985, p. 237 e 241. E. Cardenas, "La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009", p. 528-531. Per un quadro sulla nazionalizzazione bancaria, vedere C. S. Marichal, *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 239-24 e J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 300.

¹⁶²J. Levy, "Mexico's de La Madrid", p. 28. Vedere anche J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 291 e nota n. 23 della stessa.

del libero mercato di dispiegarsi e ai capitali, in parte, di rientrare.¹⁶³ Non solo: il percorso del Messico come “debitore modello” delle istituzioni finanziarie internazionali si rintraccia proprio nella presidenza di De La Madrid: il programma di austerità introdotto nel 1983 aveva il compito di tagliare sempre di più il budget del governo, in un’economia in cui già preesistevano elevati livelli di disoccupazione e sottooccupazione per via della stagnazione della stessa, e in cui la popolazione in aumento stava richiedendo sempre più posti di lavoro.¹⁶⁴ A mezzo di ciò, il Fondo mise a disposizione quasi 4 miliardi di prestiti e le banche private internazionali quasi 7 miliardi, mentre rimandarono al 1987 il ripagamento dei 20 miliardi di debito che erano scaduti tra l’agosto del 1982 e il dicembre del 1984. Tuttavia, lo stesso De La Madrid, alla conclusione del suo mandato, nel 1988, avrebbe espresso a Camdessus la necessità di continuare il percorso verso una soluzione al debito estero che includesse il principio della “co-responsabilità” e che beneficiasse specialmente al mondo in via di sviluppo.¹⁶⁵

Infine, il cambio paradigmatico del PRI si consolidò con la presidenza da luglio 1988 di Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), il quale non solo si occupò della negoziazione dei primi *Brady bonds*, sui quali si raggiunse un accordo nel luglio del 1989, ma anche di tutta la fase che susseguì l’introduzione del Piano, i relativi effetti socioeconomici e l’avvio degli anni Novanta. La svolta neoliberale del Messico si consolidò proprio con la sua presidenza: Brands sostiene che Salinas accelerò il processo di “transizione economica” ed aprì il settore finanziario tramite liberalizzazione e privatizzazione, il cui culmine fu la sottoscrizione al NAFTA (nella visione di Brands, questo fu un segnale per far intendere che le riforme messicane fossero ormai irreversibili).¹⁶⁶ Cline argomenta, inoltre, che la presidenza Salinas fece della riduzione del debito un suo punto centrale, per il quale si incontrò con il presidente Bush nell’autunno del 1988, da cui scaturì l’affermazione del presidente statunitense che “qualcosa stava arrivando” e il conseguente appoggio di Salinas al Piano Brady.¹⁶⁷ Dalle stesse parole di Salinas, si percepisce il rapporto di vicinanza con il nuovo presidente statunitense, e il rapporto “mutualmente benefico” su cui si muovevano dal 1989: Salinas menzionò diversi ambiti, tra cui le relazioni commerciali, il controllo del traffico di sostanze, la questione del debito, il capitale umano messicano operativo nel mercato statunitense, che

¹⁶³ J. Levy, “Mexico’s de La Madrid”, p. 28.

¹⁶⁴ J. Levy, “Mexico’s de La Madrid”, p. 29.

¹⁶⁵ EBM/89/64, *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, p. 212-213, 26 Maggio 1989, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125093178>.

¹⁶⁶ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 213. Vedere anche N. Lustig, “Mexico in crisis, the US to the rescue: the financial assistance packages of 1982 and 1995”, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 2, No. 1, Primavera/Estate 1997, p. 65, che associa le presidenze di De La Madrid e Salinas ad una vittoria dell’ammirazione del governo statunitense e, più in generale, della comunità internazionale, a causa della loro fiducia alla stabilità dei prezzi e alle riforme orientate al mercato.

¹⁶⁷ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 216 e 297.

giustificavano le nuove relazioni bilaterali, anche se con la consapevolezza di un passato difficile e il rifiuto di una visione di “confronto” o di “sottomissione” al vicino del Nord.¹⁶⁸ Il presidente messicano spiegò infatti che le nuove relazioni pacifiche derivavano non da un cambio di principi – che si rifacevano al diritto di non ingerenza – quanto più per un cambio di circostanze, in cui l’amministrazione riuscì, tramite la volontà politica, ad “estendere l’ambito dei punti di vista condivisi”.¹⁶⁹

Infine, Marichal afferma che la presidenza di Salinas fu quella che permise di “prendere il comando” (“*tomar la delantera*”) sugli altri paesi indebitati della regione, che presto seguirono il “metodo messicano”, e di porre il Messico in una posizione particolarmente favorevole nei mercati internazionali per future negoziazioni finanziarie e commerciali.¹⁷⁰ Sennonché, Salinas fu eletto con solo il 50% dei voti, il che, rispecchiò il graduale declino di consenso verso il nuovo profilo neoliberale del PRI.¹⁷¹ La sua presidenza fu, inoltre, oggetto di critica proprio per vari dubbi che erano emersi in merito alla meritocrazia dietro alla sua elezione, da cui nacquerò ulteriori riforme elettorali; ma anche per la questione della scarsa sicurezza personale degli individui che rimaneva ancora irrisolta.¹⁷²

2. Le “buone” relazioni internazionali di Città del Messico

L’evoluzione dell’apparato governativo messicano parve anche rendere le relazioni bilaterali tra Stati Uniti e Messico più coese.¹⁷³ In questo senso, il comportamento del Messico durante tutta la

¹⁶⁸ “First State of the Nation Report”, 02/11/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588265, p. 126-128, Archivi FMI.

¹⁶⁹ “First State of the Nation Report”, 02/11/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588265, p. 126-128, Archivi FMI.

¹⁷⁰ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 221.

¹⁷¹ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 510-511. Con la riforma elettorale del 1977, il *Partido de Acción Nacional*, nato negli anni Trenta come reazione conservativa al PRI, poté coprire più posizioni governative e sostenere due colonne portanti della propria filosofia: la libera impresa e l’emanazione di alcune *policies* che favorissero la Chiesa Cattolica (benché gli esponenti del partito si professassero difensori di un “governo trasparente”. Vedere anche A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi* p. 289: in merito al legame politica-Chiesa, Varsori spiega un nuovo cattolicesimo in senso “ecumenico”, che pareva legare la religione cattolica ad una prospettiva rivoluzionaria anticapitalista, specialmente in America Latina. Vedere anche H.C. Schmidt, “The Mexican Foreign Debt and the Sexennial Transition from López-Portillo to De La Madrid”, p. 237 e 241.

¹⁷² L. K. Storrs, “Mexico’s Political History: from Revolution to Alternation, 1910-2006”, pp. 1-6.

¹⁷³ E. Cardenas, “La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, pp. 503-548. P. H. Smith, “US-Mexican relations: the 1980s and beyond”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 27, No. 1, 1985, pp. 91-101. B. Bagley, “Mexico in the 1980’s: A New Regional Power”, pp. 353-356, 386, 393-94. S.K. Purcell, “US-Mexico relations: an optimistic view”, *Journal of International Affairs*, Vol. 43, No. 2, MEXICO: TRADITION AND TRANSITION, 1990, pp. 423-429. S.K. Purcell, “The changing nature of US-Mexican relations”, *Journal of International Studies and World Affairs*, Vol. 39, No. 1, Special Issue: US-Latin American Relations, 1997, pp. 137-152.

crisi del decennio parve essere coerente con un “percorso naturale” verso il momento “unipolare” statunitense, dopo il crollo definitivo delle economie di stato e la dissoluzione dell’Unione Sovietica.¹⁷⁴ In effetti, sebbene il Messico condividesse la “tradizione latina” e l’esperienza politico-culturale con il Centro-Sud America, aveva, diversamente da altri paesi della regione, sostanziosi collegamenti con il vicino del Nord: Cline afferma che il Messico fu un caso “ad alta priorità” per gli Stati Uniti, a causa dei loro “confini in comune”.¹⁷⁵ Questi assumevano sia la forma di storiche diatribe territoriali, che di potenti connessioni economico-commerciali: nel primo caso, l’aspetto della conquista, che aveva a lungo caratterizzato le relazioni bilaterali statunitensi-messicane, aveva spinto il Messico a tutelarsi, riaffermando dagli anni Settanta la lealtà ai principi della sovranità nazionale e dell’autodeterminazione nella percezione di una minaccia da Nord che si sarebbe espansa sulle sue risorse petrolifere.¹⁷⁶

Dal punto di vista commerciale, tramite gli investimenti esteri degli anni Settanta, il Messico rappresentava il terzo partner commerciale degli Stati Uniti ed era fornitore del 7% delle loro importazioni energetiche: il rapporto costituito da investimenti e crediti era incrementato a fine anni Settanta, e per il 1980, il valore totale del commercio tra i due paesi salì a quasi ventidue miliardi di dollari, dal quale il Messico usciva con un deficit commerciale di quasi due miliardi e mezzo di dollari.¹⁷⁷ Insieme a questi, gli investimenti dei privati statunitensi in Messico raggiunsero sei miliardi di dollari nel 1980, una cifra battuta solo dagli investimenti statunitensi in Brasile. La politologa Susan Kaufman Purcell afferma le relazioni Stati Uniti-Messico migliorarono al termine degli anni Ottanta: da una parte, il cambio forzato nella strategia dello sviluppo rese Washington ancor più propensa ad ampliare le relazioni al di là del confine, specialmente in considerazione dell’approccio messicano sulle questioni centro-americane – più moderato rispetto agli anni Settanta – e dell’immagine che l’impegno di Salinas contro la corruzione e il commercio di stupefacenti davano al pubblico statunitense.¹⁷⁸ Dall’altra, Città del Messico si aprì maggiormente alla possibilità invigorire le relazioni bilaterali al cambio di presidenza del 1989, dalla quale percepirono una maggiore considerazione: in primo luogo, sempre più ruoli ufficiali erano ricoperti anche da cittadini texani – con cui il Messico condivideva un panorama culturale e storico-politico non indifferente – tra cui lo stesso Presidente Bush e anche il Segretario di Stato

¹⁷⁴ E. Cardenas, “La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, p. 533.

¹⁷⁵ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 296.

¹⁷⁶ Per le storiche diatribe territoriali, vedere P.H. Smith, “US-Mexican relations: the 1980s and beyond”, p. 95.

¹⁷⁷ B. Bagley, “Mexico in the 1980’s: A New Regional Power”, p. 386. Le esportazioni messicane negli Stati Uniti erano in totale 9.7 miliardi di dollari mentre quelle statunitensi in Messico erano 12.1 miliardi di dollari, creando così un deficit commerciale di 2.4 miliardi di dollari nella bilancia commerciale del Messico nel commercio con gli Stati Uniti.

¹⁷⁸ S.K. Purcell, “US-Mexico relations: an optimistic view”, pp. 423-427.

James Baker. Inoltre, la sospensione dell'aiuto militare ai *contras* con l'avvio di conseguenti negoziazioni, una "retorica della guerra fredda" più lieve, il riconoscimento che il problema del mercato delle droghe fosse una questione non solo del lato venditori ma soprattutto del lato consumatori, e la difficoltosa approvazione della riduzione del debito furono tutti punti a favore di un ottimismo messicano-statunitense.¹⁷⁹ La stessa autrice afferma che gli eventi degli anni Ottanta cambiarono il "focus" delle relazioni bilaterali: negli anni Settanta, il Messico aveva tentato di distanziarsi dagli Stati Uniti tramite la politica anti-americanista e terzomondista di Luis Echeverría (1970-1976) e in parte anche quella di López-Portillo, e Washington aveva momentaneamente trascurato la cosa, mentre, nel contesto di un rilassamento delle tensioni USA-URSS, con l'insurrezione sandinista in Nicaragua del 1979 e i diversi approcci di Washington e Città del Messico, nuove tensioni si affacciarono sul rapporto, che sarebbero nuovamente tornate in secondo piano tra la crisi del 1982 e il collasso sovietico del 1989.¹⁸⁰

Se, da un lato, i rapporti tra Messico e Stati Uniti parevano sempre più peculiari e complementari, anche quelli tra il Messico e le istituzioni finanziarie internazionali parevano registrare un buon andamento: un primo autore, Joseph Gold, ex *General Counsel* e Direttore del Dipartimento Legale del Fondo, spiega il rapporto tra il Messico e il Fondo come una relazione che si strinse a partire dal 1980 e dalla crisi dei debiti, dapprima tramite gli accordi di stabilizzazione, poi con la sorveglianza fortificata e con il Piano Baker (l'articolo fu scritto nel 1988, in cui il Piano Brady non era stato ancora ufficializzato).¹⁸¹ Nel decorso della crisi si trova l'apice del rapporto positivo tra i due, specialmente nell'implementazione delle misure di austerità e delle riforme strutturali a cui il Messico acconsentì diligentemente a cambio di nuovi prestiti, prima, e della riduzione del debito, poi. Il paese è infatti spesso definito "debitore modello" del Fondo, nel quale le ricette neoliberali trovarono pieno dispiegamento.¹⁸²

Roos argomenta che fu proprio il caso del Messico che fece guadagnare al Fondo la posizione di "poliziotto finanziario" per il mondo in via di sviluppo: riuscì così a spingere i debitori ad applicare alcune *policy* finalizzate a ripagare la maggior cifra di debito possibile, accompagnate dalla

¹⁷⁹ S.K. Purcell, "US-Mexico relations: an optimistic view", pp. 423-427.

¹⁸⁰ S.K. Purcell, "The changing nature of US-Mexican relations", pp. 138-139.

¹⁸¹ J. Gold, "Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund", p. 1133-1134 e 1138-1139.

¹⁸² J. Roos, *Why not default?*, p. 125-127. J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, capitoli 6-7. Secondo Boughton, l'intensificazione della dipendenza messicana sulle risorse del Fondo iniziò ben prima del 1982, poiché il Messico aveva già alcuni accordi con quest'ultimo dalla seconda metà degli anni Settanta (vedere p. 282-284). C. S. Marichal, *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 258, spiega come il Piano Brady fu disegnato su misura per il Messico. Vedere anche J. G. Morin, "Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)", p. 181.

minaccia di un taglio ai crediti emergenziali che avrebbe, a sua volta, sospeso qualsiasi forma di finanziamento dall'estero e comportato enormi *spillover costs* sulle economie già debilitate.¹⁸³ Lo stesso autore afferma anche che, tra i “tre meccanismi coercitivi” ed essenziali per la *compliance* del Messico, ci fosse un fronte di creditori internazionali unificato che mantenesse i debitori coinvolti nel ripagamento dei debiti tramite il ricatto di una sospensione di futuri crediti (la cosiddetta *market discipline*, verso il paradigma neoliberale), insieme alle élite finanziarie e dei tecnocrati ortodossi che gradualmente incrinarono la forza dell'ala popolare del PRI.¹⁸⁴

Secondo Marichal, il “metodo messicano” funse da esempio in tutta la strategia dei debiti tanto nel rapporto debitori-creditori ufficiali quanto nella relazioni debitori-banche: nel primo caso, con il Fondo e la gestione della prima fase della crisi in cui dovette essere rinegoziato il debito, tra il 1982 e il 1985; nel secondo, con l'intervento di circa 500 banche statunitensi, britanniche, giapponesi e francesi, che anticiparono 7000 milioni di dollari in crediti al Messico, con il fine di garantire i pacchetti di riscatto elaborati tra agosto e novembre 1982 e i pagamenti degli interessi per il resto dell'anno.¹⁸⁵ In questa prospettiva, è doveroso sottolineare che diversamente da altri paesi della regione, il Messico “soffriva” già dell'ingerenza statunitense in questa fase: in parte, perché molti dei creditori erano banche statunitensi, la cui presenza richiedeva una coordinazione operata dal Tesoro statunitense; in parte, perché per evitare l'insolvenza nei primi anni di crisi fu proprio il Tesoro statunitense che mise a disposizione l'*Exchange Stabilization Fund*, di cui il Messico fu il primo beneficiante per la sostanziosa cifra (sebbene non la più elevata) di 1600 milioni di dollari.¹⁸⁶ Cline spiega, inoltre, come il Messico seguisse diligentemente le politiche economiche domestiche designate dal 1983, il che, lo collocava in una posizione negoziale gradualmente migliore durante lo sviluppo della crisi e delle rinegoziazioni: alcuni esempi forniti riguardano la dilatazione dei tempi di ripagamento dei debiti; spread e maturità favorevoli; e l'applicazione di alcuni periodi di grazia.¹⁸⁷ E, anche nella seconda metà della crisi, il cambio qualitativo nella strategia del debito messicana, nel passaggio dai continui prestiti alla riduzione del debito (nel caso del Messico, questa parve ancor più necessaria a fronte di due traumatici terremoti nel 1985 e dal crollo dei prezzi del

¹⁸³ J. Roos, *Why not default?*, p. 142-146.

¹⁸⁴ J. Roos, *Why not default?*, p. 125-127.

¹⁸⁵ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 245-51. Per le negoziazioni tra Silva Herzog e De Larosiére/Volcker, vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, capitolo 7.

¹⁸⁶ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 245-246. A fine 1982 anche il Brasile ne beneficiò per una cifra di 1880 milioni, e a seguire, altri paesi della regione.

¹⁸⁷ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 296-297.

petrolio nel 1986), funse da specchio per le decisioni prese nelle singole situazioni degli altri debitori.¹⁸⁸

Infine, anche Boughton riporta che nella negoziazione dei *Brady deals* tra Messico e Fondo, il Fondo accettò di trattare il Messico come un “caso speciale”, per il quale il Consiglio (previa revisione del programma di riduzione del debito con le banche) accettò la proposta di tenere il 30% della quota messicana nel Fondo da parte per la riduzione del debito (cedendo già rispetto al 25% accordato) e, successivamente alla proposta delle autorità messicane di aumentare ulteriormente la quota, accettò anche la misura del 40%: il Messico fu così il primo paese ad accedere non solo a fondi più consistenti, ma anche ad ottenerli prima di aver terminato gli accordi con le banche.¹⁸⁹ Per il 1989, il Messico aveva ritirato più tranche sotto accordo e aveva il programma di riduzione del debito in funzione, grazie alla rapida stabilizzazione durante il periodo dell’EFF (*Extended Fund Facility*): l’inflazione scese, il settore pubblico iniziò ad ottenere un *surplus* e il debito estero si dimezzò rispetto alla produzione nazionale, il che, permise ai capitali privati tornarono a girare nel paese.¹⁹⁰

La lettera di intenti scritta il 12 Aprile 1989 dal Segretario della Finanza e Credito Pubblico del Messico Pedro Aspe e dal Direttore Generale della Banca del Messico Miguel Mancera parve rinnovare la richiesta di cooperazione tra tutti i creditori e mostrare il rapporto “positivo” tra il Messico e le istituzioni anche durante il tentativo di approvazione della riduzione del debito: essi spiegarono come le negoziazioni con la Banca Mondiale per un totale di 1.5 miliardi \$ in forma di pacchetto per l’aggiustamento strutturale si fossero già avviate, insieme a nuovi prestiti, e che il Messico avrebbe cercato il supporto della Banca anche nella riduzione del debito per sostenere gli obiettivi di stabilizzazione e crescita. Anche per il Fondo, espressero come il supporto tramite EFF avesse provveduto ad una cornice di policy per la consolidazione della stabilizzazione e il riavvio della crescita, ma soprattutto per la riduzione del debito (riaffermarono anche la continua consultazione con quest’ultimo, su base annuale fino al 1992); conclusero la lettera comunicando che lo stesso tipo di coordinazione sarebbe stata cercata anche con il Club di Parigi ed esortando anche le banche commerciali a chiarire alcune questioni a breve termine concernenti la ristrutturazione del debito e i nuovi finanziamenti del periodo 1989-1994, il rinnovo dei depositi interbancari e il finanziamento della bilancia dei pagamenti.¹⁹¹

¹⁸⁸ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 207. Per una panoramica sul terremoto del 1985 in Messico, vedere J. Gold, “Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund”, p. 1139 e 1137.

¹⁸⁹ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 513.

¹⁹⁰ J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 514-515.

¹⁹¹ EBS/89/66, *Mexico – Request for Extended Arrangement – Letter of Intent*, p. 9, 12 Aprile 1989, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125093749>.

Al contempo, l'esortazione delle autorità messicane alla cooperazione dei creditori parve essere ricevuta dalle istituzioni, tanto che Camdessus espose il suo consenso alla nuova strategia del debito con la riduzione tramite una lettera agli Stati Federati Messicani, constatando che fosse essenziale che "lo sforzo [macroeconomico e strutturale delle autorità messicane] fosse sostenuto da un supporto finanziario adeguato".¹⁹² Alla stessa maniera si comportò il Presidente della Banca Mondiale, Barber Conable, tramite cui l'istituzione si impegnò a sostenere le diramazioni efficienti dell'ambito pubblico affinché si potesse lasciare che "la prossima fase dello sviluppo del Messico si basasse sul settore privato, con il supporto del governo".¹⁹³ Infine, anche il Presidente della Banca di Sviluppo Interamericano, Enrique V. Iglesias, e il Comitato Consultivo delle Banche per il Messico, che radunava le principali banche statunitensi, europee e giapponesi operative sul territorio, risposero positivamente alle sollecitazioni per porre la riduzione del debito come priorità.¹⁹⁴ Nel 1989, infatti, lo stesso Fondo introdusse un importante cambiamento per l'evolversi della ripresa dalla crisi: abbandonò la sua politica tradizionale del non prestare a paesi che avessero arretrati di debito sovrano con le banche, e li concesse, caso per caso, laddove fosse stata precedentemente iniziata una negoziazione con le banche e l'appoggio del Fondo fosse solo di supporto alla conclusione dell'accordo (tale funzione si sarebbe ampliata maggiormente nel 1998 e 1999 ed avrebbero permesso i prestiti del Fondo anche per i paesi che avessero arretrati in debiti sovrani con creditori non bancari o privati dovuti ai controlli dei tassi di cambio): tale pratica, secondo gli economisti Micheal Bowe e James Dean, costituiva "*the stick*" – la misura severa – "*to the carrot*" – la misura buona della "base volontaria" – per le banche.¹⁹⁵ D'altra parte, poca

¹⁹² "The United Mexican States – 1989-92 Financing Package", 15/09/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 2 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588266, p. 12-15, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110141256>.

¹⁹³ "The United Mexican States – 1989-92 Financing Package", 15/09/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 2 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588266, p. 16-20, Archivi FMI.

¹⁹⁴ "The United Mexican States – 1989-92 Financing Package", 15/09/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 2 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588266, p. 21-25, Archivi FMI.

¹⁹⁵ L.M. Linde, "Un poco de historia: el Plan Brady y otros ejemplos", in Fernando Fernández Méndez de Andés (coordinato da), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?*, Fundación de Estudios Fianciersos, 2012, p. 250. Vedere anche M. Bowe e J.W. Dean, "Has the market solved the sovereign-debt crisis?", p. 11. Sulla "base volontaria", vedere anche R. Green, "La concertación en la política exterior del presidente Miguel De La Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral?", p. 434, che spiega come l'unica soluzione fosse "rendere il volontario obbligatorio", ossia, compromettere le banche, poiché la natura "volontaria" del Piano Brady dava priorità agli interessi delle banche piuttosto che allo sviluppo dei paesi debitori. Su questo punto, vedere anche Vedere anche M. Monteagudo, "The debt problem: the Baker plan and the Brady initiative: a Latin American perspective", *The International Lawyer*, Vol. 28, No. 1, Primavera 1994, p. 59-60 e 79-81, che suggerisce che i due piani si svilupparono per proteggere gli interessi del governo (e delle banche statunitensi), la cui ricostruzione delle riserve aprì la strada ad una riduzione sostanziale del debito per i paesi meno sviluppati; ma il successo di quest'ultimo, dipendeva dalla volontà delle banche di assumersi le perdite e dall'aumento delle quote FMI per i programmi di riduzione del debito, che

chiarezza rimane all'effettivo supporto del Fondo nei confronti dei paesi debitori e di un programma di riduzione del debito che fosse a loro favore: Camdessus reiterò al presidente uscente nel 1989, De La Madrid, i complimenti per la risposta messicana alla crisi, da cui il paese emerse come più integrato nel contesto internazionale, grazie anche all'appoggio del Fondo durante l'aggiustamento, in uno spirito di "cooperazione internazionale", unica via per risolvere permanentemente i problemi dell'economia internazionale, ma Cline riporta che durante le negoziazioni del patto, il Fondo si esclude frequentemente dal fare pressione alle banche, affinché accettassero la riduzione del debito, compito di cui si fece carico il Tesoro statunitense.¹⁹⁶ Anche il Sottosegretario del Tesoro, David Mulford (1988-1992) parve confermare, in un'intervista del 1994, che l'accordo – non pienamente rispondente alle richieste messicane - a cui si giunse, si realizzò solo grazie alla pressione del Tesoro sulle banche.¹⁹⁷

3. Oltre il consenso alle politiche di Washington

Sebbene l'ipotesi qui avanzata abbia di una serie di elementi di veridicità, dall'altra, pare non essere sufficientemente esplicativa nel considerare la percezione dei rapporti di forza da parte delle autorità messicane nella sua interezza. L'economista messicano Enrique Cardenas descrive il periodo di fine anni Ottanta come un momento di sconvolgimento dell'arena internazionale, e riporta, come "fattori di cambiamento", il nuovo approccio riformista di Mikhail Gorbachev (1985-1991, sia da Segretario Generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica che da Presidente di quest'ultima) in Unione Sovietica, la svolta conservatrice del Regno Unito avvenuta per mano del Primo Ministro Thatcher, la Casa Bianca repubblicana sotto Reagan e, alla fine, la caduta del muro di Berlino e del blocco sovietico, e spiega come "*el fracaso del modelo centralmente planificado parecía no dejar opciones a los países en via de desarrollo más que la preeminencia del mercado y la liberalización económica*".¹⁹⁸ Se, da un lato, inevitabilmente, lo sviluppo delle dinamiche internazionali influenzò la visione messicana dei rapporti di forza, e determinò una consapevole ricerca dell'integrazione nel nuovo sistema economico internazionale di fine Novecento, dall'altra,

davano credibilità. Vedere anche H.P. Lehman, "International creditors and the Third World: strategies and policies from Baker to Brady", p. 211-13, il quale afferma l'esistenza di un potere dei creditori rispetto alla posizione "difensiva" dei debitori (in maniera quasi simile alla teoria del "potere strutturale" di Roos) e spiega che ad un livello specifico di analisi, mirano all'auto-protezione dai rischi, mentre a livello generale, sono accomunati da una convergenza dai principi di base che costituiscono il regime, e il Piano Brady pareva riuscire a carpire tali differenze e priorità delle banche.

¹⁹⁶ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 221. Lettera da Michel Camdessus a Miguel de La Madrid, 04/01/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Gennaio-Luglio 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588263, p. 210, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110141253>.

¹⁹⁷ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 221.

¹⁹⁸ E. Cardenas, "La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009", p. 535.

considerare l'*agency* messicana come frutto di un “consenso” alle politiche di Washington pare sorvolare la carenza di diverse alternative di ripresa, tale per cui, l'unica uscita pareva essere un'integrazione al modello economico-politico dominante.¹⁹⁹

In primo luogo, è vero che gli Stati Uniti e il Messico godevano di un rapporto co-dipendente, ma ciò non comportava una completa sovrapposizione dei loro interessi: nel contesto internazionale di un possibile spostamento di baricentro, dato da un relativo declino della potenza statunitense negli anni Settanta, le divergenze tra Stati Uniti e Messico vennero interpretate come il frutto di un forzato antiamericanismo o di un'ignoranza generale sul pericolo dell'influenza sovietica.²⁰⁰ Gli interessi delle due erano, però, diversi, per ragioni più profonde: dal punto di vista della sicurezza nazionale, la prima preoccupazione per il Messico pareva essere un potenziale espansionismo statunitense piuttosto che sovietico-cubano, nella misura in cui una probabile sospensione della fornitura petrolifera avrebbe potuto spingere gli Stati Uniti ad intervenire territorialmente per guadagnarsi un accesso stabile alla risorsa, e motivo per cui il Messico aveva deciso frequentemente di diversificare i contratti di fornitura di petrolio anche con altri paesi.²⁰¹ Infatti, sebbene la relazione USA-Messico avesse – e tutt'ora, abbia – decisamente un elemento di interdipendenza, con la crisi dei debiti emerse tutta la sua asimmetria, in un rapporto ben lontano dall'essere biunivoco.²⁰² Si osservino, in questo senso, le dimensioni demografica, produttiva e militare, che rendevano le relazioni sbilanciate, in termini di potere, a favore del Nord; mentre, a suo favore, il Messico aveva il fattore dell'interdipendenza, che fungeva da deterrente nelle tre dimensioni citate poc'anzi, e comprometteva il benessere del Nord, giacché il Messico aveva un debito estero di 96 milioni di dollari contratti con le banche statunitensi e con la comunità finanziaria internazionale.²⁰³ A conferma di ciò, si valuti anche l'evoluzione della questione petrolifera, nella quale Washington era incentivata ad assicurarsi sostanziose risorse a prezzi più convenienti, mentre Città del Messico a profittare il più possibile da tali vendite; e anche tutto il meccanismo di concentrazione sulle esportazioni che avrebbe dovuto stimolare la crescita, limitata dal fatto che il principale sbocco del

¹⁹⁹ Per il collegamento tra *silent revolution* e *Washington Consensus*, vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 28 e il capitolo 1.

²⁰⁰ B. Bagley, “Mexico in the 1980's: A New Regional Power”, p. 354-55. L'autore spiega che, spesso, tali interessi venivano erroneamente visti come comuni alla luce di alcuni “problemi condivisi”, o meglio, di alcune problematiche dalla cui risoluzione entrambi i paesi avrebbero beneficiato: prossimità geografica e questioni migratorie, complementarità economica, compatibilità politica (orientamento alla democrazia), comuni preoccupazioni sulla sicurezza nazionale (opposizione all'espansione sovietico-cubana).

²⁰¹ B. Bagley, “Mexico in the 1980's: A New Regional Power”, p. 355.

²⁰² P.H. Smith, “US-Mexican relations: the 1980s and beyond”, p. 92-93. Vedere anche S.K. Purcell, “US-Mexico relations: an optimistic view” e S.K. Purcell, “The changing nature of US-Mexican relations”, che trattano questo punto.

²⁰³ P.H. Smith, “US-Mexican relations: the 1980s and beyond”, p. 92-93.

mercato messicano fosse quello statunitense, il cui *trade deficit* stimolava la controversa applicazione delle barriere tariffarie.²⁰⁴

Purcell descrive il rapporto Messico-USA di fine anni Ottanta come parte di una *honeymoon phase*, una fase appunto, sulla cui durata la stessa autrice dubita, e considera che un “consenso messicano” a favore della liberalizzazione economica e dell’ulteriore avvicinamento commerciale agli USA, sino al 1990, non esistesse: l’opposizione al governo del tempo favoriva, anzi, un ritorno al protezionismo ed una cooperazione sud-sud, invece di un inglobamento nella “sfera di influenza” statunitense.²⁰⁵ Infine, anche la terminologia usata dalla storica Mary Nolan pare indicare ad un margine di manovra molto limitato per quelle zone del mondo che avevano subito un processo di “americanizzazione”, rinominata “globalizzazione neoliberale”: sebbene in questo contesto si spiegasse, nel contesto delle relazioni transatlantiche, l’influenza statunitense sulla svolta neoliberale europea, le espressioni scelte dall’autrice rimandano ad un’applicazione semi-forzata del Consenso di Washington, piuttosto che ad un affiancamento di politiche scelte consapevolmente per giungere allo sviluppo.²⁰⁶

*“One of Thatcher’s favorite slogans was ‘There is no alternative’ – to the liberalization of markets, the deregulation and manufacturing of finance, the privatization of state-owned enterprises, to small governments and balanced budgets. Market fundamentalists on both sides of the Atlantic praised free markets, free trade and free investment and sought to commodify not only goods, services, and financial instruments but also everything from intellectual property to necessities like water. Keynes was dismissed and Hayek embraced by those seeking to impose the Washington Consensus, as these policy prescriptions were called, in social democratic Western Europe and the formerly Communist East as well as elsewhere around the globe”.*²⁰⁷

Alcuni spunti di riflessione giungono anche da uno dei documenti d’archivio del Fondo, da cui si evince che, nonostante ci fosse stato un cambio di prospettiva internamente agli esponenti del PRI, questi ultimi erano ben consapevoli dei rischi sociali che gli aggiustamenti comportavano: nel report EMB 89/64 del 26 maggio 1989, nel quale le autorità messicane chiedevano un aumento del

²⁰⁴ P.H. Smith, “US-Mexican relations: the 1980s and beyond”, p. 93-95. La stessa autrice, tra le altre limitazioni, menziona anche quelle diplomatiche, tra cui l’incapacità delle negoziazioni G2G di risolvere i problemi strutturali delle relazioni bilaterali, come la migrazione, che dipendono da vari fattori; una agenda politica e operativa contorta da parte di Washington, rispetto a quella più chiara di Città del Messico; e lo sviluppo dei “trend politici” mondiali.

²⁰⁵ S.K. Purcell, “US-Mexico relations: an optimistic view”, pp. 428-429. L’autrice afferma anche che le problematiche interne di ogni paese avrebbero avuto potenziali effetti *spillover* sulle loro relazioni, e che i punti di vista in comune dei due presidenti avrebbe aperto la strada ad un panorama ottimista.

²⁰⁶ M. Nolan, *The Transatlantic Century, Europe and the United States, 1890-2010*, p. 342.

²⁰⁷ M. Nolan, *The Transatlantic Century, Europe and the United States, 1890-2010*, p. 343.

40% dell'accordo esteso, che sarebbe giunto sino al 1992, la Direttrice Esecutiva venezolana Leonor Filardo fece presente i sacrifici a cui il Messico si sottopose per giungere alla liberalizzazione della propria economia.²⁰⁸ Filardo menzionò diversi costi sociali: la difficoltà di sviluppo di alcuni settori tra cui quello dell'economia a causa della scarsa spesa pubblica, l'insostenibilità dell'export di petrolio a causa della mancanza di risparmi che non permetteva di investire ed ottenibile solo tramite la riduzione dei trasferimenti esteri netti; ma anche la paura verso potenziali crolli degli standard di vita e della carenza di *social consensus*, se gli effetti dell'occupazione e dell'aumento dei salari reali non si fossero visti nel breve termine.²⁰⁹ Ancora, Filardo espresse come le autorità messicane fossero coscienti che il successo del programma di recupero dipendesse fortemente dall'approfondimento delle riforme strutturali, politiche economiche e dal stabilizzazione dei prezzi, ma che, allo stesso tempo, il supporto della comunità finanziaria internazionale fosse essenziale per permettere al Messico di passare dalla stagnazione alla "crescita auto-sostenuta".²¹⁰

Ciò introduce un primo problema nell'adesione al Piano Brady, ossia, la sua accettazione per concordanza sugli "ideali liberali" solo in parte, sebbene l'amministrazione di Salinas fosse ben orientata a mantenere i presupposti del *Pacto de Solidariedad Económica* del 1987 (mirato alla stabilizzazione finanziaria rapida e ad un simultaneo aggiustamento strutturale dell'economia) anche negli anni seguenti.²¹¹ In un articolo mandato dall'Istituto Messico-Stati Uniti all'editoria e giornali, Curtin Windsor Jr (ex ufficiale della Banca Chase Manhattan, una delle maggiormente esposte in America Latina, ed ex ambasciatore statunitense in Costa Rica, membro del Consiglio Esecutivo dell'Istituto al momento della stesura), scrisse che:

*"The United States can choose between abetting an obsolete system in Mexico which may explode in our faces, or pursuing the longer, more difficult road of insisting upon reform which will generate real growth for our next-door neighbor. We cannot treat the symptom – debt – without also insisting upon the cure – market economics. Further US loans or debt relief must be linked to appropriate performance by the Salinas administration."*²¹²

²⁰⁸ EBM/89/64, *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, p. 8, 26 Maggio 1989, Archivi FMI. Vedere anche vedere J. M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 513: l'autore riporta la sua esortazione ad una maggior partecipazione del Fondo nelle negoziazioni tra Messico e Banche, per rassicurare gli altri Direttori in merito ad alcune preoccupazioni per la lunghezza delle negoziazioni di un nuovo pacchetto (ciò nonostante, il Direttore Generale riaffermò che questo non fosse il ruolo del Fondo). La maggior parte di loro, tuttavia, si mostrò riconoscente verso gli sforzi delle autorità messicane ed esposero alcuni fattori a favore dell'approvazione della loro richiesta di aumento della quota.

²⁰⁹ EBM/89/64, *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, p. 12, 26 Maggio 1989, Archivi FMI.

²¹⁰ EBM/89/64, *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, p. 14, 26 Maggio 1989, Archivi FMI.

²¹¹ EBM/89/64, *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, p. 8 e 12, 26 Maggio 1989, Archivi FMI.

²¹² EBM/89/64, *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, p. 146-147, 26 Maggio 1989, Archivi FMI.

Qui si mostra tutta la pressione che il “lato creditori” metteva sui governi debitori: Windsor parlò del pericolo dell’inutilità del Piano Brady se non si fosse introdotto un complementare programma di libero mercato e se non fosse stato prima risolto il problema centrale del debito interno messicano.²¹³ Steven W. Ambrecht, studioso dell’Università del *Northern Iowa*, utilizza persino termini come “target” o “deterrenza”, sostenendo che il Piano mirasse proprio al Messico, giacché il debito messicano a fine 1988 consisteva di 107\$ miliardi e un default di questo calibro avrebbe compromesso pesantemente l’economia americana: il Piano fu un “deterrente” sia per il Messico che per altri paesi in via sviluppo dall’evitare i pagamenti delle obbligazioni estere.²¹⁴ Senonché, di contrasto, José Ángel Gurría, Direttore del Dipartimento del Credito Pubblico Messicano sotto mandato del Segretario della Finanza e Credito Pubblico Jesús Silva-Herzog (1982-1986, benché continuò ad avere un ruolo rilevante nelle negoziazioni anche dopo), affermò:

*“[we did not] crawl to the international financial community as debtors seeking relief through some minor adjustment that could be made backstage. We walked in through the front door. We said we had a major problem with a capital P. We did not say the problem was a particular debt. We said the problem was the whole international financial structure. We said it was everybody’s problem”.*²¹⁵

Se una falda si apre in merito al “pieno consenso” da parte dei mandanti del governo messicano e ad un “pacifico” rapporto di complementarità con gli Stati Uniti, altrettanto accade nell’analisi dei controversi rapporti tra Messico ed istituzioni internazionali. L’intero processo di rinegoziazione dimostra come i tentativi di “risoluzione” falliti comportassero l’assenza di vere alternative per il Messico, guidato in un punto cieco in cui, per avere un polmone di respiro ed effettivamente ridimensionare il peso del debito sulle possibilità dell’economia, l’unica soluzione era accettare quello che il Piano Brady proponeva. Con ciò non si intende dire che l’*agency* messicana fu totalmente passiva, bensì che il Messico godeva di una posizione negoziale relativamente migliore delle altre realtà indebitate, ma era troppo penalizzato dalla sua situazione economico-politica, che aveva ormai posto un ultimatum sul benessere economico e sociale del paese.

Il metodo in cui fu affrontata la crisi da parte delle istituzioni aveva privò gradualmente l’apparato nazionale messicano di una sua libertà di manovra, giacché propose lo scambio tra prestiti e il

²¹³ EBM/89/64, *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, p. 146-147, 26 Maggio 1989, Archivi FMI.

²¹⁴ S. W. Ambrecht, “The Brady Plan: An Attempt to Solve the Mexican Debt Crisis”, *Drafting in Economics: Major Themes*, Vol. 5, No. 2, Art. 5, 1990, p. 20.

²¹⁵ J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p. 176.

binomio liberalizzazione/austerità.²¹⁶ Non a caso, le negoziazioni per il Piano Brady furono piuttosto tortuose: le autorità messicane chiedevano il perdono del 55% del debito (lo stesso sconto che prevaleva nei mercati secondari del tempo), mentre le banche offrivano inizialmente il 15% e poi il 22%.²¹⁷ La discrepanza di un 30% abbondante rispecchiava le diverse necessità ai due lati del tavolo: ammettere una riduzione del 55% significava, per le banche, non rispettare il presupposto del Piano, che doveva essere “volontario” e “orientato al mercato” – davanti a cui, le autorità messicane riconobbero pragmaticamente che un perdono del 55% avrebbe potuto svalutare il *peso* e aprire una crisi nel mercato monetario messicano, su cui i tassi di interesse erano già molto elevati.²¹⁸

L'accordo finale finì per prevedere tre possibilità di scelta per le banche: una riduzione del 35% che poteva essere accoppiata con un *discount bond* che tagliava il valore nominale del debito ma manteneva tassi di interesse legati al mercato, oppure con un *par bond* che manteneva il valore nominale del debito ma adottava un tasso di interesse fisso al di sotto dei tassi prevalenti del momento; o, in alternativa, poteva essere scelto il mantenimento del credito totale ma con l'aggiunta di nuovi prestiti con un'esposizione del 25% per tre anni.²¹⁹ I titoli avevano maturità di 30 anni ed erano supportati dai buoni del Tesoro USA con una garanzia di interesse di 18 mesi, mentre i nuovi fondi arrivarono nella cifra totale di 1.7 miliardi spartiti tra Banca Mondiale, Fondo, Banca Export-Import del Giappone, dalle banche in forma di *bridge loan* e dalle riserve statali messicane.²²⁰ Peculiare fu anche la clausola sul petrolio, il bene commerciale che aveva innescato tutto l'indebitamento messicano, per la quale, da luglio 1996, i *bond holders* coinvolti nella riduzione del debito avrebbero potuto ricevere 30% di ingressi aggiuntivi dal petrolio, a causa dei prezzi più alti dei 14\$ per barile in termini reali (al 1989), per una cifra massima al 3% del vecchio debito scambiato nell'operazione.²²¹

²¹⁶ J. Roos, *Why not default?*, p. 222, per la libertà di manovra limitata. Vedere anche J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p. 175. L'autrice spiega anche come il Fondo, per mandato, dovesse limitarsi a promuovere la liberalizzazione nell'ambito di beni e servizi, non sulle questioni finanziarie come debiti, investimenti immobiliari e diretti, scambi internazionali sui mercati finanziari, che avrebbero dovuto essere controllati dai paesi membri fino al all'emendamento del 1995 – ma, tale modifica istituzionale, iniziò a profilarsi, di fatto, con i programmi degli anni Ottanta.

²¹⁷ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 220.

²¹⁸ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 221.

²¹⁹ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 221-222. J. C. Berthélemy e R. Lensink, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, Research Programme on Financial Policies for the Global Dissemination of Economic Growth, Technical Paper No. 67, Maggio 1992, p. 36.

²²⁰ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 221-222. J. C. Berthélemy e R. Lensink, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, p. 36. Vedere anche J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 412: il ruolo del Tesoro USA era quello di sostenere il processo della creazione di *stand-by arrangements* emettendo *zero-coupon bonds* che i paesi pesantemente indebitati potevano comprare e scambiare come garanzia per nuovi titoli.

²²¹ J. C. Berthélemy e R. Lensink, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, p. 36.

In primo luogo, si evince da ciò come la misura del debito fosse sensibilmente minore rispetto a quella – quanto meno apparentemente – esortata dal Fondo tramite Camdessus, che aveva pubblicamente ripreso le banche per aver offerto così poco, e come le banche si dimostrarono collaborative solo in presenza della pressione del Tesoro, che si era a lungo scontrato con la visione “orientata al mercato” della Riserva Federale.²²² L’analisi dello stesso Pedro Aspe illustra la connessione tra riduzione del debito e la compensazione del rischio per le banche – le quali supportarono relativi costi di aggiustamento. Sennonché, l’implicito scoraggiamento delle autorità messicane nella fornitura di nuovi soldi comportò che solo 12% delle banche scelsero questa opzione, mentre un 47% scelse i *par bonds* e un 41% i *discount bonds*.²²³ La difficoltà negoziale derivava anche, e soprattutto, da un problema di asimmetria informativa: i creditori non avevano modo di prevedere la “buona condotta” dei debitori con i pagamenti, e lasciarono discrezione dunque, a motivi geopolitici nella scelta dei beneficiari del Piano; il Piano Brady non riusciva a strecciare i nodi dell’azzardo morale che il rischio sovrano comportava.²²⁴

Anche Jacob Frenkel, *chief economist* del Fondo dal 1987 al 1991, riconobbe, in un memorandum di novembre 1989 a Camdessus, la presenza di un problema informativo difficilmente scavalcabile: introdusse il problema come duplice, di cui una parte riguardava la partecipazione delle banche all’accordo, mentre l’altra, quale delle opzioni avrebbero scelto.²²⁵ In merito al primo, spiegò che il livello di debito bancario di ogni debitore doveva essere compatibile con gli obiettivi della crescita, elemento centrale delle negoziazioni tra debitori, creditori e Fondo; le banche avrebbero preferito in questo senso, porre tale pagamento ad un livello elevato, giacché calcolavano un margine di errore della controparte (Frenkel definisce tale meccanismo come un metodo per mantenere i debitori su un *short leash*, un controllo che lasciasse uno spazio di manovra ridotto), mentre i debitori richiedevano periodi di pagamento più dilatati, che corrispondevano a pagamenti più bassi: secondo Frenkel, sebbene tutti i componenti fossero consapevoli di ciò, “*the Fund de facto endorses a level of payments to the banks*”. Giunse a due conclusioni: la prima, che nelle negoziazioni successive, la cifra massima di ogni *buy-back* o *exchange* avrebbe dovuto essere stabilita dal debitore; e la seconda, che, nel caso messicano, le banche si diressero verso la riduzione del debito piuttosto che verso nuovi fondi perché era stato difficile accumulare abbastanza prestiti per le garanzie, e si

²²² W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 222.

²²³ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 222. Vedere anche J. C. Berthélemy e R. Lensink, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, p. 36.

²²⁴ H. Reisen, “The Brady Plan and Adjustment Incentives”, *Intereconomics*, Marzo/Aprile 1991, p. 70.

²²⁵ “Lessons from the Mexican Negotiations”, 10/11/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588265, p. 109-110, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110141255>.

ritrovarono con uno spazio di manovra più ridotto (per questo, secondo Frenkel, le banche non avrebbero dovuto essere viste come se non avessero rispettato i termini dell'accordo messicano). Infine, la storica Johanna Morin afferma che la proposta di Brady sancì la presenza di un "consenso multilaterale", sull'impossibilità di ripagare il debito per intero, che indusse ad un'innovazione finanziaria con la creazione di un mercato secondario che permise ai debitori di scambiare il loro debito: al contempo, spiega che Camdessus fosse convinto che i problemi del Messico derivassero dall'inabilità del governo (o non volontà) di introdurre i requisiti del Fondo, mentre ammirava i risultati "strabilianti" della stabilizzazione durante il suo primo mandato (la creazione di *surplus* e l'abbassamento dell'inflazione in particolare, dei parametri sicuramente non comprensivi dello sviluppo sostenibile, standard di vita e indici di sviluppo).²²⁶ Morin sostiene anche che il Messico rimase sotto la *trusteeship* ("amministrazione finanziaria") del Fondo per quasi un decennio, considerato che si occupò di contenere i danni della crisi sino al 1985 e negoziò nuovi accordi con le autorità messicane anche nel 1986 e nel 1989 e fino a poco prima dell'arrivo di una nuova crisi concernente il *peso* (1994-1995).²²⁷ Alla fine di ciò, il Messico aveva "cambiato radicalmente il modo in cui attraeva il capitale estero": fino al 1982, per finanziare il deficit esterno; mentre da fine decennio, avrebbe abbassato le barriere tariffarie per stimolare gli investimenti esteri e privatizzazioni, ed estese la possibilità di operare in borsa anche a compagnie private.²²⁸

4. Emergere dalla crisi in mancanza di alternative

Il dubbio per cui la teoria della "rivoluzione silenziosa" rimanga incompleta chiama in causa la necessità di un altro movente – quanto meno concomitante – che agì insieme all'approvazione di un modello di sviluppo "occidentale". Se il 1989 portò, da un lato, alla "vittoria" statunitense, dall'altro, testimoniò – in maniera così ovvia, da essere talvolta trattato con superficialità – testimoniato il fallimento del progetto social-comunista sovietico: se, da un lato, i paesi in via di sviluppo rimasero "ammaliati" dai percorsi delle nuove economie aperte degli anni Novanta, dall'altro, la sensazione della "mancanza di alternative" scatenata dalla caduta definitiva dell'URSS lasciò poco spazio di manovra a quei paesi che dovevano ancora "compiere una scelta" – a maggior ragione, per un paese come il Messico, che condivideva lo spazio geografico con gli Stati Uniti.²²⁹ Il processo di "*economic soul-searching*" – come lo definisce Brands – pareva avere una risposta

²²⁶ J. G. Morin, "Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)", p. 179.

²²⁷ J. G. Morin, "Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)", p. 179.

²²⁸ J. G. Morin, "Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)", p. 180.

²²⁹ H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 211.

piuttosto scontata nella visione di uno stato parassitico che pregiudicava l'andamento delle forze di mercato. Inoltre, il tema della "mancanza di un'alternativa" pareva essere già emersa da alcuni esponenti politici delle "terre di mezzo" ai due modelli: in un articolo dell'*Internazionale*, il politologo Slavoj Žižek spiega come nella Germania degli anni Novanta circolasse una voce per cui l'ex cancelliere tedesco, Willy Brandt, avesse espresso il suo rammarico nei confronti di Gorbachev per aver permesso la dissoluzione del blocco comunista, giacché, nella visione di Brandt, la sua caduta avrebbe messo in discussione la solidità delle socialdemocrazie europee occidentali e avrebbe tolto al modello liberal-capitalista quel metro di paragone necessario per dimostrare – e migliorare – la sua efficacia.²³⁰

In particolare, Morin, afferma l'espansione di un'ideologia "dominante", al punto in cui ci fu un rinnovo delle élite politiche messicane che corrispose alla liberalizzazione dell'economia di stato, insieme alle pressioni esterne della competizione internazionale e alla crisi socio-economica interna: in questa visione, il tentativo egemonico dei paesi avanzati mutò forma, dall'*embedded liberalism* del secondo dopoguerra al capitalismo globale del duo Reagan-Thatcher, il cui paradigma ideologico sarebbe stato accomodato dai nuovi mandati delle istituzioni internazionali, che pur indirettamente, avrebbero spinto la burocrazia messicana a scegliere profili coerenti a tali presupposti.²³¹ Morin è qui chiara nel concludere come il Messico fosse, in parte, un agente proattivo dell'integrazione economica nella globalizzazione finanziaria e, in parte, un paese la cui *agency* fu fortemente condizionata dalla "circolazione delle ideologie dominanti" e limitata dalla dipendenza finanziaria.²³²

²³⁰ S. Žižek, "La seconda morte di Gorbačëv", *l'Internazionale*, 01.09.22. In particolare, l'autore descrive come la "dimostrazione dell'efficacia" consistesse nel mostrare che il modello capitalista offriva possibilità migliori, anche alle classi lavoratrici-più povere, rispetto al modello comunista-sovietico, e come le concessioni alle classi meno abbienti sarebbero state fatte, nelle economie capitaliste, solo con la forte minaccia di un modello alternativo che, con il suo fallimento, aprì la strada al disfacimento dello stato sociale. Tuttavia, questa visione non è condivisa da tutta la letteratura: per esempio, Hobsbawm spiega che l'esperimento sovietico non fosse designato come un'alternativa globale al capitalismo, ma come un set specifico di risposte alla situazione particolare di un paese vasto e retrogrado in un particolare ed irripetibile congiuntura storica (vedere E. Hobsbawm, *The Age of Extremes: the short twentieth century 1914-1991*, p. 497).

²³¹ J. G. Morin, "Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)", p. 174.

²³² J. G. Morin, "Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)", p. 181. Vedere anche "First State of the Nation Report", 02/11/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588265, p. 124-126, Archivi FMI. Egli spiega qui il cambio di prospettiva dell'amministrazione, facendo riferimento ai fallimenti delle economie pianificate e caratterizzate da uno Stato il cui unico compito era diventato gestire l'economia, piuttosto che ascoltare le richieste sociali dei cittadini e, definendo, tra le righe, il modello dell'interventismo statale come obsoleto: il suo compito doveva essere di garantire la sovranità e di rendere la giustizia una realtà, in un macrocontesto di libertà d'azione.

La mancanza di alternative si ritrova non solo sul fronte ideologico, ma anche nella posizione in cui si ritrovò il Messico come debitore, che Roos collega al problema di un “potere strutturale della finanza”: in questa visione, sia gli sforzi multilaterali che le decisioni unilaterali (le quali, nella forma più estrema, terminano con il *default*) si scontrano con alcuni problemi intrinseci alla finanza internazionale, primo tra tutti, l’asimmetria delle relazioni di potere.²³³ In questo contesto, la posizione in un certo ordine sociale non dà luogo agli stessi equi privilegi, ma apre anzi disparità strutturali e relazioni di dipendenza con vantaggi sistematici: la strutturalità del potere della finanza giace proprio nel meccanismo di crediti e debiti che assoggettano, da un lato, i debitori, alla continua paura della sospensione del credito (siano essi stati, privati, imprese), e, dall’altro, i creditori all’insicurezza dei ripagamenti.²³⁴ Anche Roos trova una limitazione dello spazio di manovra messicano negli sviluppi della crisi tra il 1985 e il 1986, che instillarono seri dubbi nelle autorità messicane in merito al senso della loro strategia del debito e alla consapevolezza che la riduzione del debito sarebbe stata l’unica soluzione (specialmente dopo aver visto gli sviluppi di Cartagena, dove il tentativo dell’Argentina di dichiarare *default* e di adottare un approccio più di confronto che di obbedienza aveva comportato misure di austerità ancor più gravi e un caos generalizzato nella neonata democrazia).²³⁵

Senonché, lo spettro della necessità si allunga anche alla congiuntura economica, sulla quale, il Messico, come già spiegato, nel 1986 raggiunse una posizione critica, al limite tra una nuova (se pure persistente) minaccia di *default* e l’angoscia del servizio del debito a qualunque condizione. Tra l’incudine e il martello, il Piano Brady pareva rappresentare la “via di uscita”, la risposta politica che era stata avanzata, come richiesta, durante tutto il decennio, sia in uno sforzo congiunto che singolo. Marichal descrive l’arrivo del Piano Brady come un’opzione attraente per il governo salinista, ma anche per le altre amministrazioni latino-americane, giacché continuare a pagare gli interessi sul debito costituiva una fonte di deperimento delle risorse dello stato non indifferente, e, al contempo, lo era anche rinegoziare il valore del debito senza ottenere nessuna riduzione del valore nominale dei debiti, che anzi, cresceva per via della capitalizzazione dei pagamenti arretrati.²³⁶ La potenza del Piano stava proprio nella prospettiva che riusciva a proiettare ai debitori – ma, come si vedrà nel paragrafo successivo, è di dubbia certezza su chi sarebbe atterrato il vantaggio del meccanismo sottostante.²³⁷

²³³ J. Roos, *Why not default?*, p. 309-310 e capitolo 3 dello stesso per una panoramica sul potere strutturale.

²³⁴ J. Roos, *Why not default?*, p. 55-60.

²³⁵ J. Roos, *Why not default?*, p. 159-164.

²³⁶ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 259.

²³⁷ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 259-261.

Un importante studio è stato condotto anche dall'economista brasiliano Jairo Abud, il quale espone come l'accettazione del Piano Brady fu abbastanza veloce da parte delle autorità messicane, nonostante la diversità delle richieste: si mostrarono, insomma, più flessibili, ma, dal punto di vista dell'autore, ciò non avvenne per una maggior disposizione al compromesso, quanto più per motivi politici e finanziari.²³⁸ Nel primo caso, il governo di Salinas era impegnato a trasmettere una "buona immagine" al vicino del Nord e alla comunità internazionale – e l'accettazione del Piano avrebbe solo aiutato in questo obiettivo – mentre tentava anche di guadagnarsi supporto interno, dopo gli importanti costi sociali che aveva comportato la crisi e a fronte dell'accusa di frode elettorale, per cui l'idea di un'economia messicana in recupero avrebbe portato positività intorno alla sua amministrazione; nel secondo caso, perché il servizio del debito estero, ovviamente, drenava le risorse e richiedeva voluminosi trasferimenti di aiuti economici.²³⁹ La veloce accettazione – che avvenne ad aprile 1989, solo un mese dopo l'annuncio di Brady e con ancora pochi dettagli definiti, per finalizzarsi tra luglio 1989 con le banche e concludersi a marzo 1990 con l'accordo definitivo, nel giro di un anno – escluse altre proposte del periodo avanzate da governi debitori, creditori o dalla comunità accademica internazionale (una di queste era la riduzione effettiva del debito tramite la cartolarizzazione, che consiste nella trasformazione dei crediti bancari/pubblici in titoli negoziabili sul mercato, utilizzando come parametro il valore del titolo nel mercato secondario): l'immagine di un paese altamente indebitato come il Messico che riuscì, tramite il Piano Brady, ad ottenere una diminuzione del debito, rese anche gli altri paesi della regione più prони alla considerazione della proposta.²⁴⁰

A favore di questa ipotesi giocano anche alcune fonti che raccolgono la visione delle autorità messicane durante l'anno finale della crisi, il 1989. Per esempio, in una lettera ai membri del Consiglio Esecutivo del Fondo del 12 aprile 1989, Aspe e Mancera furono molto chiari nell'esprimere la situazione a "collo di bottiglia" in cui l'economia messicana si era aggrovigliata.²⁴¹ Dopo aver descritto le misure di liberalizzazione e privatizzazione intraprese, le autorità messicane chiarirono come l'obiettivo a lungo termine della crescita economica non si sarebbe raggiunto a meno che i flussi monetari netti trasferiti all'estero non si fossero mantenuti sotto il 2% di GDP nazionale all'anno: la riduzione del debito era dunque necessaria per far sì che il deficit del conto corrente non duplicasse tra il 1988 e il 1994. Non solo, le autorità messicane

²³⁸ J. Abud, "La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¿resultado y retorica!", *Investigación Económica*, Vol. 57, No. 222, Ottobre-Dicembre 1997, pp. 18-19.

²³⁹ J. Abud, "La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¿resultado y retorica!", pp. 18-19.

²⁴⁰ J. Abud, "La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¿resultado y retorica!", pp. 37-38.

²⁴¹ EBS/89/66, *Mexico – Request for Extended Arrangement – Letter of Intent*, 12 Aprile 1989, Archivi FMI.

espressero come tale problema, insieme alle obbligazioni sui debiti privati e pubblici esteri esistenti e alla necessità di ricostruire le riserve internazionali dai livelli del 1988, avrebbe comportato per il Messico una continua dipendenza (*“large external financing requirements”*) nel medio termine, anche in considerazione di un eventuale buona *performance* del settore privato e delle infusioni delle agenzie multilaterali e bilaterali.²⁴² Le autorità messicane conclusero rinnovando l’impegno nella consolidazione fiscale, nella convinzione che sostanziosi risparmi del settore pubblico sarebbero derivati dai miglioramenti dell’effettività del sistema tassativo, dall’efficienza delle imprese pubbliche e dalla caduta nei tassi di interessi domestici reali, per essere poi riallocati in aree a favore della popolazione (educazione, sanità, infrastrutture, agricoltura).²⁴³

Il report della CEPAL del 1989 riporta che la prima metà dell’anno creò, per il Messico, un momento di recupero, con la riduzione dell’inflazione tramite il Patto di Solidarietà Economica (PSE): tuttavia, i profitti dal commercio e le riserve internazionali continuavano a calare, motivo per cui, il Piano Brady poteva rappresentare un metodo di “attrazione delle risorse finanziarie” più efficace rispetto ad una diretta riduzione del servizio del debito esterno:

“Pressure on the balance of payments and the financial burden on the government – aggravated by unusually high real domestic interest rates – made it imperative to seek a substantial, permanent decrease in the level and servicing costs of the external debt”.²⁴⁴

La percezione che l’accordo fosse “imperativo” emerge, infine, anche da ciò che scrissero alcuni giornali, come il *New York Times* che, in un articolo di fine luglio 1989, riportava le dubbiose opinioni di alcuni economisti messicani: un primo, era Luis Pazos, che valutò il Piano come una risposta efficace solo nel breve termine, lontana da ciò che chiese il governo ma utile, nella visione di Salinas, a creare aspettative più positive in merito al ritorno dei capitali piuttosto che ai fini di una vera rinegoziazione del debito; un secondo, era Rogelio Ramírez de la O, che ipotizzava nuove negoziazioni anche solo a distanza di due anni – a ragione – in considerazione del cambio di posizione delle banche in merito alla riduzione del debito.²⁴⁵ Sennonché, l’amministrazione di Salinas procedette con la liberalizzazione e la modernizzazione economica per mantenere il “buon nome” del Messico come debitore modello, specialmente nel nuovo *business* delle industrie

²⁴² EBS/89/66, *Mexico – Request for Extended Arrangement – Letter of Intent*, p. 6, 12 Aprile 1989, Archivi FMI. Al punto 17, le autorità spiegano la necessità di un equilibrio tra la riduzione del debito e la bilancia commerciale, entrambi essenziali per la ripresa e crescita economica.

²⁴³ EBS/89/66, *Mexico – Request for Extended Arrangement – Letter of Intent*, p. 5-6, 12 Aprile 1989, Archivi FMI.

²⁴⁴ CEPAL, *Panorama Económico de América Latina*, Santiago, Cile, 1989, p. 54-55, disponibile a <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1204>.

²⁴⁵ L. Rohter, “Mexico Sees Gains in Debt Accord”, *New York Times*, 31.07.89.

maquiladoras che assemblavano in Messico prodotti importati senza dazi e li esportavano a dazi scontati negli Stati Uniti.²⁴⁶

5. I risultati del Piano Brady in Messico

L'*aftermath* del Piano Brady fu sicuramente affiancato da alcuni accenni di recupero, i quali condussero una visione del Messico come integrato al modello neoliberista anglo-sassone e, ormai, globale. Per esempio, Cline riporta che tra il 1991 e 1992, l'economia messicana entrò in una "nuova fase" in cui il problema del debito era stato risolto, l'inflazione ridotta e la crescita economica ripristinata, un contesto in cui il NAFTA (negoziato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1994) giocò un ruolo più che strategico secondo l'autore, giacché promosse la locazione della parte produttiva delle aziende internazionali in Messico: così facendo, Washington si assicurava di finalizzare e consolidare le riforme economiche messicane, mentre Città del Messico aveva accesso assicurato ai mercati statunitensi, che poteva essere vantaggioso contro un eventuale ritorno protezionista.²⁴⁷ D'altronde, il contesto internazionale stava vedendo nel 1992, una crescente integrazione della Comunità Europea, l'espansione del Giappone nel Sud-Est asiatico e il decollo delle "tigri asiatiche", il che rese l'opzione della creazione di un'area di libero scambio in Nord America ancor più attraente: sotto gli auspici di Salinas e Bush, le relazioni bilaterali tra Stati Uniti e Messico si strinsero ancor di più e vincolarono le due economie a subire sempre più direttamente potenziali effetti *spill-over* di una sull'altra.²⁴⁸ Anche Pedro Aspe, in una lettera di ringraziamento al direttore del Dipartimento dell'Emisfero Occidentale del Fondo di maggio 1989, Ted Sterie Beza, scrisse che il pieno riconoscimento dello sforzo dietro all'aggiustamento del Messico fosse il primo passo verso una "soluzione definitiva" al problema del debito estero.²⁴⁹ Sennonchè, a settembre del 1989, gli stessi direttori delle istituzioni internazionali, in particolar modo Barber Conable, Direttore della Banca Mondiale, riconoscevano che:

²⁴⁶ L. Rohter, "Mexico Sees Gains in Debt Accord", *New York Times*, 31.07.89.

²⁴⁷ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 298-299.

²⁴⁸ S.K. Purcell, "US-Mexico relations: an optimistic view", p. 427-429. S.K. Purcell, "The changing nature of US-Mexican relations", p. 150-151 per una panoramica sulla prospettiva messicana in merito al NAFTA. Vedere anche N. Lustig, "Mexico in crisis, the US to the rescue: the financial assistance packages of 1982 and 1995", pp. 66, la quale spiega un passaggio delle relazioni bilaterali, prima tramite Bush e poi con Clinton, da caratterizzate dalla sfiducia e risentimento a relazioni costruttive e cooperative.

²⁴⁹ Lettera da Pedro Aspe a Ted Sterie Beza, 31/05/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Gennaio-Luglio 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588263, p. 1, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110141253>.

“With the debt relief and financing sought in this financing package, the government would be in better position to deal with adverse developments in the 1990-92 period, and to address the domestic structural causes of the crisis of the early eighties and the stagnation that followed”.²⁵⁰

Pareva, dunque, esserci già, se pure in maniera poco sviluppata, l’idea per cui l’elaborazione del Piano Brady non avesse risolto i problemi nati dalla crisi messicana, ma li avesse, in qualche modo, mantenuti strutturali: per esempio, Bill Orr, editore dell’*ABA Banking Journal*, in un articolo del 1989, spiegò esplicitamente che l’accordo con il Messico richiamava vagamente una tendenza che era iniziata quattro anni prima, piuttosto che un distacco dal passato, e riporta come, già al tempo, ci fosse una diffusa percezione per cui il debito del Messico non si sarebbe spostato in cifra, quanto più, sarebbe cambiato il destinatario dei crediti, dalle banche commerciali – incapaci di agire da attori politici – alle istituzioni come Fondo e Banca.²⁵¹

Anche Morin scrive che la strategia del debito fu “difettosa” sin dal principio, dal tentativo di salvataggio dal *default* architettato dal Fondo come destinato non tanto al recupero del Messico, quanto più alla liberazione delle banche internazionali (*“bailout of international banks”*), perlopiù americane ed europee, le quali erano fortemente esposte al rischio del collasso finanziario.²⁵² Se, da un lato, si riconosce nel Messico in un “attore centrale nella nuova cultura del capitalismo”, dall’altro, le disposizioni delle istituzioni e delle banche internazionali durante la crisi derivarono strettamente dalla speranza di evitare una crisi bancaria globale, la cui conseguenza fu quella di trasformare i territori latino-americani – tra cui quello del Messico – in “laboratori di politiche economiche che trovavano la loro legittimazione istituzionale nell’affermazione del Consenso di

²⁵⁰ “The United Mexican States – 1989-92 Financing Package”, 15/09/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 2 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588266, p. 19, Archivi FMI.

²⁵¹ B. Orr, “The Brady Plan – bold move or old news?”, *Aba Banking Journal*, Settembre 1989, pp. 80-81. P. C. Olave, “Plan Brady: solución a la crisis de la deuda?”, pp. 2 e 4. Vedere anche S.W. Armbrrecht, “The Brady Plan: An Attempt to Solve the Mexican Debt Crisis”, p. 22-23, dove l’autore spiega come il Piano Brady avesse introdotto alcuni “aggiustamenti a breve termine” che avrebbero difficilmente condotto il Messico ad un recupero economico nel mercato e nel libero scambio; al contempo, non riuscì ad affrontare i problemi strutturali dell’economia internazionale, per cui gli Stati Uniti divennero uno dei maggiori paradisi fiscali del mondo (destinatari di investimenti esteri tassabili solo negli USA e protetti dalle leggi tributarie del paese – sebbene dalla prospettiva Messicana il Piano Brady avesse il compito di riattrarre indietro alcuni dei capitali grazie ad un clima economico positivo. Le stesse “soluzioni a breve termine”, al contempo, spostava il peso dei titoli per finanziare il debito messicano dalle banche soprattutto sul Tesoro statunitense e sulle istituzioni finanziarie internazionali.

²⁵² J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p. 176. Vedere anche J. Abud, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: resultado y retorica!”, p. 38-39 e p. 37 (l’autore spiega che le banche avrebbero potuto sostenere una maggiore parte del debito senza incorrere in perdite capitali insostenibili).

Washington degli anni Novanta”.²⁵³ Una parte del ragionamento di Morin che pare fallace, tuttavia, è l’idea per cui il Piano Brady “chiamasse le banche commerciali ad aumentare i prestiti ai paesi in via di sviluppo”: la narrativa occidentale continua a porre la richiesta di nuovi finanziamenti al centro dell’*agency* messicana, mentre, nelle dinamiche di negoziazione del Piano, quest’ultima aveva, in diverse occasioni, presentato una priorità per la riduzione del debito e degli interessi arretrati.²⁵⁴ Anche Cline analizza la questione delle richieste messicane nel pre-Brady: egli esprime chiaramente come le autorità nazionali fossero convinte della presenza di un *debt overhang*, sul quale bisognava intervenire, ma con la consapevolezza di base che senza la possibilità di avere diverse opzioni – l’aspetto “volontario” del Piano – le banche si sarebbero sentite forzate.²⁵⁵ E, d’altra parte, l’importanza dell’eliminazione del peso del debito pareva chiaro anche alla nuova amministrazione statunitense, che cercò un equilibrio tra la costrizione delle banche e il debito del Terzo Mondo: a dicembre 1988, Bush dichiarò in una conferenza che, dal suo punto di vista, fosse necessario trovare una “risposta più versatile” rispetto all’obbligazione delle istituzioni private a cancellare il debito.²⁵⁶ Anche David Mulford scrisse che il successo della strategia Bush-Brady giaceva nel riconoscere, sia da parte dei governi che delle banche, che il debito non valesse il suo valore nominale (per cui, implicitamente, poteva essere scontato), una conclusione essenziale per giungere a “negoziazioni realistiche” tra paesi debitori e banche commerciali. Sennonché, l’amministrazione Bush trovò diversi punti di scontro nelle opinioni del Congresso, critici della gestione – nel tratto finale – della crisi e delle liberazioni delle banche internazionali, a tutto discapito del settore manifatturiero e dei lavoratori della classe media (anche statunitense).²⁵⁷ In maniera ancor più radicale, Roos argomenta che il Piano non ebbe alcun effetto sulla riduzione effettiva del debito, ma che il suo contributo principale fu quello di ridurre l’incertezza degli investitori, poiché diminuì l’esposizione delle banche e lasciò il restante debito alla mercè delle dinamiche di mercato, e, dal momento che tassi di interesse caddero, come previsto dal Piano, il Messico poté tornare a prendere prestiti dalle istituzioni private, le quali non soffrirono mai il peso

²⁵³ J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p. 181.

²⁵⁴ J. Abud, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¡resultado y retorica!”, pp. 22-24 e 36-39. Vedere anche S.W. Armbrrecht, “The Brady Plan: An Attempt to Solve the Mexican Debt Crisis”, p. 20-21: dalla prospettiva statunitense, Brady trovava nel libero mercato una soluzione a lungo termine, che sarebbe stata raggiunta tramite la soluzione a breve termine della riduzione del debito e dei bassi tassi di interesse, da mantenersi fino a che le economie non diventassero auto-sufficienti e potessero beneficiare dai nuovi modelli economici (i profitti delle esportazioni, su cui il paese godeva di un vantaggio comparato, avrebbero comportato un flusso monetario positivo).

²⁵⁵ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 222.

²⁵⁶ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 217.

²⁵⁷ J. Roos, *Why not default?*, p. 163.

dell'aggiustamento in maniera condivisa, come il Piano aveva prescritto.²⁵⁸ I banchieri di Lloyds Bank e Midland Bank sostenevano che il Piano avrebbe risparmiato ai debitori 1 miliardo annualmente in pagamento degli interessi; il capo negoziatore della Banca, Sweder Van Wijnbergen, sosteneva che avrebbe evitato un'evasione dei creditori, mentre altri studiosi ritenevano che ci fosse stato un pesante squilibrio in cui le banche avevano guadagnato e che i paesi debitori avevano supportato tutto il peso dell'aggiustamento.²⁵⁹ Una voce dissonante fu quella di Aspe, che dichiarò che il Messico avrebbe recuperato 4 miliardi annuali dal Piano fino al 1994.²⁶⁰ Abud, argomenta persino che anche l'effetto di *confidence building*, da imputare al Piano, fallì: il valore dello sconto fu diverso da quello richiesto dalle autorità messicane; la riduzione degli interessi rimase piccola; la credibilità rimase limitata; e i capitali esteri rientrarono, ma il Messico ricevette la metà dei flussi che ricevette il resto dell'America Latina e dell'area caraibica (benché rappresentasse 1/5 dell'economia della regione); ciò nonostante, l'amministrazione di Salinas riuscì a “vendere l'idea” per cui il risultato della rinegoziazione fosse favorevole al Messico.²⁶¹ Anche la diplomatica Rosario Green descrive il Piano Brady come quello che avrebbe fatto passare il Messico per “paese pioniere” della strategia statunitense, ma, che finì per essere fallace per due motivazioni: se il debito arrivava alla metà del suo valore originale (o anche meno, nei mercati secondari) e si sapeva che le banche potevano assorbire il 30% senza imbattersi in insostenibili perdite di capitale, non aveva senso offrire la rimozione di solo 20% del debito; inoltre, la base volontaria esponeva ancora una volta i debitori al volere dei creditori e poneva come priorità i loro interessi piuttosto che la crescita dei paesi indebitati.²⁶² Infine, Abud definisce il Piano Brady “*deceptivo*”, in cui la strategia prevalse sulla riduzione effettiva del debito, e spiega che la ripresa economica del periodo 1991-1993 fu dovuta a fattori esogeni (come le differenze tra tassi di interesse interni e statunitensi o una maggiore facilità di movimento dei capitali a breve termine, al tempo più risparmiati) piuttosto che all'implementazione del Piano: si sarebbe innescato così un

²⁵⁸ J. Roos, *Why not default?*, p. 163-164. Vedere anche J. C. Berthélemy e R. Lensink, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, p. 35.

²⁵⁹ J. Roos, *Why not default?*, p. 163-164. Per una visione sulle banche come istituzioni che hanno guadagnato dalla crisi e dal Piano Brady, vedere J. C. Berthélemy e R. Lensink, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, p. 14-18 e 35. Vedere anche J. G. Morin, “Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)”, p. 176 e 181. P.C. Olave, “Plan Brady: solución a la crisis de la deuda?”, p. 8. S.W. Armbrrecht, “The Brady Plan: An Attempt to Solve the Mexican Debt Crisis”, p. 22. J. Abud, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¿resultado y retorica!”, p. 37.

²⁶⁰ J. Roos, *Why not default?*, p. 163.

²⁶¹ J. Abud, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¿resultado y retorica!”, p. 17-18 e 24.

²⁶² R. Green, “La concertación en la política exterior del presidente Miguel De La Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral?”, p. 433-434.

periodo di crescita molto lenta in cui i nuovi capitali venivano usati per pagare il debito precedente.²⁶³

6. La ripresa economica con una “data di scadenza”

Le nuove crisi finanziarie di metà anni Novanta – al centro delle quali vi sarebbe stata anche il Messico (1995) – avrebbero smentito non solo il successo totale del modello neoliberale, ma anche l’efficacia dell’applicazione del Piano a Città del Messico.²⁶⁴ Mentre, per Cline, per il 1994, le crisi del debito sovrano si conclusero, Marichal sostiene che questi stessi debiti esteri si protrassero sino ai primi anni Duemila, quando, nel 2009, avrebbero raggiunto 2 miliardi di dollari.²⁶⁵ Anche Cardenas afferma che le riforme strutturali e il cammino delle rinegoziazioni resero l’economia messicana ancor più vincolata da quella statunitense, la cui crisi del 2008-9 avrebbe comportato gravi conseguenze anche per il Messico.²⁶⁶ Lo stesso Cline – che pur si esprime a favore di un buon livello di ripresa dell’economia messicana – riporta due principali problemi che il governo messicano non era ancora riuscito ad abbattere: l’inflazione persistente (sebbene più moderata) e il sostanzioso deficit commerciale estero, dove la prima, costante ad un 10%, minacciava una sopravvalutazione del tasso di scambio che, a sua volta, avrebbe influenzato la bilancia commerciale del paese.²⁶⁷ Le autorità messicane parvero trovarsi fronte a un bivio: da un lato, rincuorate dalla convinzione che, fin tanto che il governo non avesse un deficit fiscale, la bilancia commerciale esterna e il relativo deficit non rappresentassero un problema, ma fossero la conseguenza dei flussi capitali dal settore privato (investimenti) che aumentavano l’importazione dei beni capitali, e che tali problemi sarebbero stati risolti dal graduale rimpatrio di alcuni capitali e dalla crescita prospettata dal NAFTA. Dall’altro, l’allarme di un deficit commerciale esterno crescente le spinse a stringere tempestivamente le politiche fiscali e mitigare la crescita.²⁶⁸

Marichal spiega come i flussi capitali rientranti dopo gli accordi Brady fossero, allo stesso tempo, di aiuto alla crescita economica, ma anche causa di nuove bolle bancarie e debiti sovrani: le privatizzazioni convinsero gli investitori latino americani a far rientrare i capitali e, a loro volta, le entrate di capitali comportarono nuove privatizzazioni, insieme all’adozione di politiche monetarie che assicuravano un tasso di cambio quasi fisso con il dollaro.²⁶⁹ L’autore menziona diverse realtà

²⁶³ J. Abud, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¡resultado y retorica!”, p. 39.

²⁶⁴ J. Abud, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¡resultado y retorica!”, pp. 17-45. J. Roos, *Why not default?* Per le limitazioni della libera economia, ri-emerse con le crisi degli anni Duemila, vedere anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, capitolo 6 e p. 347-50.

²⁶⁵ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 221.

²⁶⁶ E. Cardenas, “La Economía Mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, p. 533.

²⁶⁷ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 298-302.

²⁶⁸ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 302.

²⁶⁹ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 263.

con sviluppi eterogenei delle nuove crisi: quella cilena (scoppiata solo dopo le crisi asiatiche), colombiana (con un deficit esterno prima consistente e poi ridimensionato dal 1998), boliviana (per cui si attivò il programma per i paesi ad alta povertà del Fondo), peruviana ed ecuadoriana (contraddistinte dal livello elevato di corruzione).²⁷⁰ Tra queste però, risaltavano particolarmente quella brasiliana, messicana ed argentina: in primo luogo, perché erano tre paesi con i debiti maggiori della regione; e, in secondo luogo, perché accomunati dagli interventi abbondanti delle istituzioni, come nella crisi degli anni Ottanta, e dai disastrosi effetti socioeconomici.

Da un lato, le crisi di anni Ottanta e Novanta furono strutturalmente diverse: mentre nel primo caso, si trattava di crediti sovrani sindacati (a più banche), nel secondo, si trattava di buoni/titoli a reddito fisso usati nel mercato da molti investitori di varia natura – per cui scaturirono processi negoziali più complessi.²⁷¹ Inoltre, l'intervento del 1982 era mirato ad evitare un *default* messicano ed era condizionato anche dal tentativo di estorcere un prezzo comodo sul petrolio per rivenderlo, e si concretizzò solo dopo diverse ammonizioni da parte delle autorità messicane in merito al prosciugamento delle riserve internazionali, mentre, il pacchetto del 1995, oltre ad una serie di condizioni esterne differenti, avrebbe goduto sia di una filosofia presidenziale differente, che dell'esperienza che aveva insegnato che a tensioni politiche sarebbero corrisposte pressioni inflazionarie (del *peso*): ciò avrebbe permesso alla presidenza statunitense, ormai sotto l'auge di Bill Clinton (1994-2001), di intervenire tempestivamente e l'avrebbe vincolata, comunque, ad assumersi un rischio politico, giacché, la maggior parte dei membri del Congresso statunitense si sarebbe opposto al *Mexican bailout*.²⁷²

Lo stesso Marichal valuta che le origini della globalizzazione finanziaria dai paesi sviluppati da metà anni Ottanta manifestò nei suoi effetti, negli anni Novanta, nei “mercati emergenti”, un rapporto di causa-effetto già noto ai circoli regionali di studio delle dinamiche di crisi (per esempio la CEPAL o la Banca di Sviluppo Interamericana avevano già studiato la stessa questione tra gli anni Settanta e Ottanta).²⁷³ Sennonché, già negli anni Novanta diversi giornali ed accademici segnarono i pericoli del binomio liberalizzazione-privatizzazione in mercati relativamente piccoli e molto concentrati, dominati da oligopoli finanziari e élite politiche con alti livelli di corruzione: l'autore rintraccia proprio nel passaggio da periferia esportatrice a destinazione di enormi flussi capitali parte delle ragioni dietro alle nuove crisi, anche in considerazione del delicato passaggio politico, da apparato dittatoriale a democratico, che si stava ancora finalizzando nella regione, e del

²⁷⁰ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 264-274.

²⁷¹ L.M. Linde, “Un poco de historia: el Plan Brady y otros ejemplos”, p. 251.

²⁷² Vedere N. Lustig, “Mexico in crisis, the US to the rescue: the financial assistance packages of 1982 and 1995”, p. 65. Per alcuni dettagli sulle differenze tra gli interventi del 1982 e del 1995, vedere anche p. 25-30 e 64-67.

²⁷³ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 245.

sistema monetario ancora debole di alcuni paesi, tra cui Messico, Brasile ed Argentina.²⁷⁴ La crescita avrebbe comportato, insomma, nuovi problemi finanziari, bancari e monetari, al punto in cui le crisi si sarebbero moltiplicate dal 1994 con nature diverse ma sempre più intrecciate: bancarie, cambiarie, monetarie, o del debito, talvolta anche definite *twin crises* nell'accoppiamento di contraccolpi bancari e cambiari.

²⁷⁴ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 245-249.

Capitolo 3

Il Piano Brady a Buenos Aires: il “*poster child*” delle istituzioni

Come si è potuto osservare dall’analisi sul caso del Messico, anche un paese ritenuto “naturalmente integrato” nella “sfera statunitense” ebbe diverse difficoltà a ricoprire tale ruolo, e, almeno in parte, l’elemento della necessità sovrastò l’elemento consensuale, per il quale, l’integrazione nel sistema economico internazionale – ormai dotato di un’ideologia dominante – determinò un preciso orientamento delle autorità durante il processo negoziale. D’altra parte, qui si osserva il caso di un paese del Cono Sud, l’Argentina, con cui sussistono, in primo luogo, delle differenze non trascurabili in senso geografico: mentre il Messico condivideva (e condivide) con gli Stati Uniti un confine lungo più di tremila chilometri, l’Argentina poté godere di una distanza territoriale – e politica – dal Nord America, ma rimase comunque pesantemente travolta dalle dinamiche della crisi.²⁷⁵ Anche in questo capitolo, dunque, si tenta di rispondere ad alcune domande, avvalendosi della letteratura critica ma anche di alcune fonti primarie limitatamente utilizzate (o non ancora) da quest’ultima: quale fu il livello di consapevolezza dell’*agency* argentina? E, si può affermare che, come per il Messico, il movente per l’accettazione del Piano Brady – e la conseguente “integrazione” nel panorama internazionale – non fosse tanto l’approvazione di un modello di sviluppo efficace sotto tutti gli aspetti, quanto più, una questione di necessità? E infine, quale fu il collegamento tra l’entrata dell’Argentina del nuovo millennio e la sofferenza economica e sociale che proseguiva dal 1982?

1. I “precedenti” dell’Argentina: la dittatura e il governo di centro-sinistra

Come il Messico, anche la politica domestica del paese del Cono Sud subì un’evoluzione di pensiero in direzione neoliberale: l’economista S. Öncü, definisce l’Argentina come un paese che si mosse “da crisi a crisi” e identifica l’inizio della prima durante il periodo della dittatura del militare Arturo Videla (1976-1983), durante la quale il “Processo di Riorganizzazione Nazionale” aveva costituito una trasformazione verso il libero mercato – come era accaduto anche in Cile (1973) o in Turchia (1980-1983) – accompagnata da minori limitazioni al settore fiscale e dall’introduzione di un apposito rapporto *peso*/dollaro per combattere l’inflazione del periodo: ciò aveva comportato che i tassi di interesse fossero determinati dal mercato; e che il nuovo tasso di cambio fisso avesse necessariamente bisogno di un intervento governativo, il quale avrebbe dovuto garantire anche i

²⁷⁵ T. J. Nisley, “You can’t force a friendship? An analysis of US/Argentine relations”, *International Politics* (2018), 10 Ottobre 2017. Vedere p. 618 per la questione geografica.

depositi nelle banche.²⁷⁶ Ad aumentare la fragilità del sistema socio-politico argentino, si era aggiunta, negli anni finali della dittatura, la sanguinosa guerra delle Falkland-Malvinas (1982), isole territorialmente collocate nel Pacifico ma conclamate storicamente dal Regno Unito, contro cui il generale Galtieri della *junta militar* dichiarò guerra ad aprile del 1982: le forze armate britanniche chiusero il conflitto con una vittoria netta a luglio dello stesso anno.²⁷⁷ A distanza di un mese, la dichiarazione di sospensione dei pagamenti del Messico, innescò l'avvio "formale" della crisi e fu seguita da una moratoria dell'Argentina proprio a settembre: seguirono diverse rinegoziazioni con i creditori commerciali e con il Club di Parigi, ma solo tra il 1985 e il 1992, con i primi *Brady bonds* acquisiti nel luglio del 1993.²⁷⁸ Nel frattempo, il fallimento militare della dittatura di Vidal e la sua difficoltà di gestire la congiuntura economica e politica avevano comportato una debilitazione del governo e nuove elezioni, da cui risultò la vittoria elettorale di un candidato moderato-democratico, spesso confrontatosi con i tentativi di ribaltamento del suo governo sia dallo spettro politico di sinistra (i sindacati peronisti) che di destra (i militari): sotto la presidenza di quest'ultimo, l'Argentina concluse due dei sei accordi totali con il Fondo (che iniziarono a gennaio 1983 e sarebbero terminati a marzo 1996).²⁷⁹

Questa fase fu proprio il "secondo periodo di crisi", come lo definisce Öncü, corrispondente al governo di Raúl Alfonsín (1983-1989).²⁸⁰ In questa fase, la situazione economico-fiscale argentina fu costantemente in bilico: in parte, a causa dell'ostinarsi di Alfonsín a voler mantenere i salari elevati e a recuperare la vivibilità sociale del paese; in parte (e soprattutto) a causa dei vincoli

²⁷⁶ S. T. Öncü, "A sovereign debt story: Republic of Argentina v NML Capital", *Economic and Political Weekly*, Vol. 49, No. 20, 17 Maggio 2014, pp. 10-11. Il rischio fu, qui, quello di scaricare il rischio di una crisi bancaria sulla banca centrale. Vedere anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 201-202, dove si paragona la dittatura cilena a quella argentina, ancora più sanguinosa ed instaurata per spodestare il governo Perón e reprimere i raggruppamenti politici/sindacati di sinistra. Vedere anche N. Brenta, "Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración", *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti"*, anno 11, No. 11, 2011, p. 30, che spiega il "Processo di Riorganizzazione Nazionale". Per una visione sugli sviluppi economici dal 1976 al 1981 e dei primi sforzi di stabilizzazione del 1982, vedere Argentina – 1983 economic memorandum (English). Washington, D.C: World Bank Group, accessibile a: <http://documents.worldbank.org/curated/en/653061468211467271/Argentina-1983-economic-memorandum>. Vedere anche M. Teubal, "Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina", *Science and Society*, Vol. 64, No. 4, Inverno 2000/2001, pp. 484-86, che spiega l'emergere della classe media e delle politiche nazionalistiche/protezionistiche legate al modello ISI degli anni Sessanta e la loro contrapposizione agli interessi agro-export della zona della Pampa, vicini al pensiero economico liberale. Per un panorama sugli anni della dittatura, vedere M. Rapoport, *Historia Economica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, cap. 7 e N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, Città Autonoma di Buenos Aires (Argentina), Capital Intelectual, 2019, cap. 2.

²⁷⁷ C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 251-252.

²⁷⁸ C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 248.

²⁷⁹ C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 248 e 250-51.

²⁸⁰ S. T. Öncü, "A sovereign debt story: Republic of Argentina v NML Capital", p. 10-11. Alfonsín era del partito "Unione Civica Radicale", ala centro-sinistra (vedere N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 78).

imposta dal Fondo in cambio degli aiuti economici, e il 1984 fu caratterizzato proprio da questo “gioco” del “quasi-*default*”, da cui l’Argentina si salvò, al limite, per ben due volte.²⁸¹ Nonostante il “presupposto” democratico della presidenza Alfonsín, in questi anni, la società e l’economia si impoverirono tremendamente: il radicale cambio del *Plan Austral* (1985) riuscì a controllare solo temporaneamente l’inflazione e ridusse la competitività internazionale tramite il cambio di valuta (l’australe) e rese la banca centrale indipendente dal governo, il cui risultato fu quello far sprofondare il paese negli arretrati.²⁸² Tuttavia, il *Plan Austral* riuscì a riportare infusioni di credito dal Fondo e a stimolare un’attiva partecipazione anche del governo statunitense: tale tattica sarebbe funzionata fino ad aprile 1986, quando una flessibilizzazione dei prezzi avrebbe nuovamente alzato l’inflazione e il costo economico, ridotto nel breve termine, e, in questo senso, il *Plan* si dimostrò coerente con l’intenzione eterodossa di evitare la recessione dopo la stabilizzazione, poiché abbassò i salari ed alzò la produzione industriale, ma non speriurò totalmente l’andamento iperinflazionario.²⁸³

Una questione importante era anche quella di rendere compatibile la riduzione dell’inflazione con la crescita economica: alcuni economisti argentini dubitarono la coerenza tra le politiche fiscali e monetarie e tali obiettivi, un timore emerso specialmente dopo aprile 1986, con l’iperinflazione di fine anni Ottanta e la crescita della spesa nominale. Secondo alcuni, la carenza di un saldo aggiustamento del deficit fiscale, rimandato per gli elevati costi politici ed economici, rese vani anche i piani di stabilizzazione.²⁸⁴

²⁸¹ N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 77-119. J.M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 385-400: i due momenti furono, uno, quello del pacchetto architettato dagli altri debitori della regione (spiegato nel capitolo 1 di questa tesi). Il secondo, a Giugno 1984, quando il Fondo mise molta pressione per ottenere un cambio di programma e concedere le proprie risorse, ma Alfonsín mantenne l’obiettivo dell’innalzamento dei salari del 6%: fu solo grazie al Ministro dell’Economia, Bernardo Grinspun (1983-1985), che Camdessus fu convinto ad oltre passare lo staff e a spingere le banche a rimandare la scadenza di un altro mese.

²⁸² J.M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 385-400: la conseguenza dell’indipendenza della banca centrale fu che quest’ultima non potesse più finanziare il debito pubblico, e ciò rese chiaro come l’Argentina avesse bisogno delle risorse del Fondo anche per ottenere aiuti dalle banche. Vedere anche N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 77-119. C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 252. A. Solimano, “Inflation and the costs of stabilization. Historical recent experiences and policy lessons”, *The World Bank research observer*, Vol. 5, No. 2, Luglio 1990, p. 175: Il *Plan Austral* del 1985, un programma cosiddetto “eterodosso”, che includeva il congelamento dei salari, dei tassi di cambio e delle tariffe per un periodo indeterminato di tempo, insieme all’introduzione di una nuova valuta, “l’australe”.

²⁸³ A. Solimano, “Inflation and the costs of stabilization. Historical recent experiences and policy lessons”, p. 175-176 e 179-180.

²⁸⁴ A. Solimano, “Inflation and the costs of stabilization. Historical recent experiences and policy lessons”, p. 180-181 e W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 296, che spiega che i “*fiscal fundamentals*” erano più stabili in Messico che in Argentina, per cui, lo shock eterodosso rese più sostenibile la riduzione dell’inflazione, diversamente dagli effetti del *Plan Austral* in Argentina.

Durante la presidenza di Alfonsín, il debito estero si accumulò più rapidamente rispetto ad altri paesi della regione e anche con caratteristiche diverse, giacché il debito argentino si appesantì a causa di un problema di trasferimento di risorse interne fiscali, difficilmente risolvibile con i *trade surplus* che l'Argentina riusciva a generare: crebbe del 35% tra il 1983 e il 1989, specialmente a causa dei continui prestiti, per poi costituirsi perlopiù di arretrati (giunti a più di 9 miliardi nel 1991), e in questa frazione di tempo, nel 1988, il governo cessò il pagamento degli interessi alle banche straniere.²⁸⁵

Un altro problema della presidenza Alfonsín fu quello che Teubal chiama *governability*, ossia, il fatto che, per mantenere il “potere”, la democrazia fosse difesa anche a costo di una tolleranza nei confronti dell'apparto militare e degli *establishment* economici, il che implicava un'obbedienza generale ai *diktat* del Fondo e della Banca. Sotto ogni aspetto, dunque, la sua presidenza iniziò il processo di “integrazione” alla globalizzazione finanziaria che poi si sarebbe consolidata con l'amministrazione successiva, specialmente a causa del risultato finale della stagnazione economica e della marginalizzazione di una parte della forza lavoro, diversamente dalla promessa iniziale di diminuire le disuguaglianze.²⁸⁶ Alfonsín si trovò, così, a sentire il peso della nazionalizzazione del debito estero introdotta durante la dittatura militare e a confrontarsi anche con i peronisti del Congresso, che controllavano il Senato ed opponevano il programma di privatizzazione: nonostante la sua amministrazione avesse elaborato piani di servizio del debito e avesse promesso di aumentare l'equità tramite gli scambi di debiti, fu confrontata da troppe rivolte militari e pressioni dalla classe “tecnocrata”, il che, tra l'iperinflazione e le rivolte sociali, condusse il presidente ad abbandonare

²⁸⁵ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 316-317. L'autore spiega che specialmente a fine decennio, il governo non era in grado di mobilitare il transfer fiscale per acquistare il *trade surplus* dal settore privato, con il risultato effettivo di avere una fase di fuoriuscita dei capitali privati piuttosto che di servire il debito estero, e spiega anche il *cross over* tra debito privato e pubblico nel caso argentino a partire dai primi anni Ottanta. Vedere anche J.M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 475. A. Solimano, “Inflation and the costs of stabilization. Historical recent experiences and policy lessons”, p. 181: i tre maggiori debitori avevano in comune i trasferimenti di flussi capitali netti fuori dalle riserve, costringendoli ad un *trade surplus* durante la stabilizzazione (cosa che non avvenne con Israele, che era però ben sostenuto da crediti internazionali). Vedere anche H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 203, che definisce le economie di Argentina, Brasile e Messico come una “*ABM threat*” verso cui la strategia del debito si era orientata. “Argentina – Recent Economic Developments”, 01/07/1993, Western Hemisphere Department, 1992 – Staff Memoranda (SM), file 406208, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125111254>, dove le autorità argentine spiegano come il servizio del debito fu ripreso parzialmente solo a Giugno 1990 per 40\$ milioni al mese, a cui seguirono le negoziazioni per il Piano Brady (l'accordo con le Banche avvenne ad aprile 1992 ma entrò in vigore ad aprile 1993, finanziato da Fondo, Banca, IADB, Banca Export-Import del Giappone e dalle risorse argentine, più alcuni titoli piazzati nell'*Euromarket* ad aprile 1993 del valore di 256\$ milioni).

²⁸⁶ M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 476. È peculiare, come si vedrà nel caso di Menem, il “cambio di *policy*”, considerando che Alfonsín partì con idee molto diverse da quelle realizzate (vedere N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 77-119).

l'incarico cinque mesi prima del termine formale.²⁸⁷ Damill, Frenkel e Rapetti definiscono il periodo 1982-1990 come una “fase di mezzo” tra due momenti di apertura finanziaria e indebitamento accelerato (1977-1982 e 1991-2001), entrambe concluse con fughe di capitali, crisi cambiarie e finanziarie, svalutazioni e *default*, e sarebbe stata solo la seconda a condurre ad una ristrutturazione del debito.²⁸⁸

2. L'inaspettata svolta neoliberale di Carlos Menem

Il “terzo periodo di crisi” a cui si riferisce Öncü, iniziò proprio su questo delicato passaggio, in cui, dal 1989, si insediò la nuova presidenza di Carlos Menem (1989-1999): quest'ultima sancì la riorganizzazione finale in un economia di mercato, specialmente in considerazione di nuovi tecnocrati che giunsero nei rami dell'amministrazione presidenziale, tra cui l'economista – anch'egli educato ad Harvard – Domingo Cavallo, che sarebbe stato Ministro dell'Economia fino al 1996 e che, anche a causa delle pressioni del Fondo, introdusse uno dei processi di aggiustamento strutturale più sofferti della regione, che includeva gli ormai conosciuti presupposti dell'ideologia neoliberale e rese il sistema bancario più stabile ma di poco aiuto alle piccole-medio imprese. L'operazione più importante imputata a Cavallo fu il fissaggio 1:1 del *peso* al dollaro (conosciuto come Piano o Legge di Convertibilità, 1991) che riuscì a ridurre sostanzialmente l'inflazione, ma rallentò l'economia per mancanza di fondi alle imprese e per un'eccessiva esposizione agli shock esterni causati dalla volatilità dei mercati finanziari internazionali.²⁸⁹

²⁸⁷ M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 476. N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 77-119; per il 1989, Alfonsín aveva guadagnato l'opposizione della *patria contratista* (elite finanziarie), delle imprese, dei militari e degli esponenti peronisti/sindacalisti; dopo un tentativo “fallito” di riduzione del debito tra Alfonsín e Camdessus, l'ultimo tentativo di salvare l'economia argentina nel 1989 fu il *Plan Primavera*, che congelava i tassi di cambio per due mesi, con il solo effetto, anche in questo caso, di abbassare i salari e di aumentare il capitale speculativo. L'unica strada rimasta era quella di sospendere la vendita di valute nei mercati finanziari, dopo un vero e proprio attacco militare e l'iperinflazione di fine 1988.

²⁸⁸ M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, *Desarrollo Economico*, Vol. 45, No. 178, Luglio-Settembre 2005, pp. 194-196. Secondo gli autori, fu in particolar modo il settore privato che generò insostenibili obbligazioni finanziarie e sostengono che la partecipazione pubblica scese sia negli anni immediatamente precedenti al primo periodo di indebitamento, che nel secondo, e le conseguenti misure anti-inflazionarie, basate su tassi di cambio fissi, resero l'economia argentina più vulnerabile davanti a crisi endogene ed esogene. Vedere anche A. Solimano, “Inflation and the costs of stabilization. Historical recent experiences and policy lessons”, p. 181: le difficoltà commerciali e il peso dei relativi debiti rese i paesi con programmi eterodossi ed ortodossi vulnerabili, soggetti all'iperinflazione, diversamente, per esempio, dal Messico, che vide perlopiù problemi di crescita lenta a seguito del *Pacto de Solidariedad Económica*.

²⁸⁹ S. T. Öncü, “A sovereign debt story: Republic of Argentina v NML Capital”, p. 10-11. Per un'analisi approfondita delle novità introdotte dal governo Menem, vedere W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 309-315. Vedere anche M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 480: l'autore collega proprio la presenza di Cavallo al fatto che l'Argentina viene vista nei “fori internazionali” come uno *showcase* del modello neoliberale, meritevole di essere citato insieme a Cile e al Messico pre-rivolte zapatiste. Vedere anche J.V. Paddock, “IMF policy and the Argentine Crisis”, *The University of Miami Inter-American Law Review*, Inverno, 2022, Vol. 34,

Da notare è, in questo senso, la velocità con cui Menem cambiò prospettiva una volta eletto: parti dalla promessa di una “rivoluzione produttiva” tramite l’aumento dei salari e passò poi ad una “terapia d’urto” nella direzione del Consenso di Washington – una terapia, contro l’iperinflazione, che sarebbe funzionata solo dopo il Piano del 1991, il quale proibiva il *price indexing* per legge.²⁹⁰ Alcune fonti primarie aiutano a costruire un’idea di quella che fu la presidenza Menem: nel Memorandum del 1991 mandato da Guillermo A. Zoccali, ex Direttore Esecutivo del Fondo per l’Argentina (1990-2003), al Segretario del Fondo, Zoccali annunciò le misure di liberalizzazione del paese (de-regolazione del commercio interno ed estero, dissoluzione delle agenzie di regolazione, riforma delle tasse, liberalizzazione dei mercati capitali, unificazione del sistema di sicurezza sociale, liberalizzazione delle procedure di negoziazione dei salari nel mercato del lavoro), e spiegò come queste avrebbero decisamente segnalato “*the uprooting of a decades-long tradition orientation of dirigism in Argentina*”.²⁹¹ Ad una riunione del Fondo del 1990 era emerso, tuttavia, tra le diverse misure adottate e le conseguenze, il fatto che i salari rimanessero bassi, ai minimi storici, e che i sindacati del settore pubblico e privato avessero iniziato ad attuare scioperi, rallentamenti e proteste: ciò nonostante, l’intervento di Ernesto Feldman, *Alternate Executive Director* per l’Argentina, aveva rimarcato una forte ammirazione e ringraziamento al Fondo che aveva accompagnato l’Argentina nei mesi di riforme, nelle parole del Ministro, “dolorose, ma non evitabili” e aveva reiterato come il governo Menem non avesse mai dubitato sulla necessità di tali cambiamenti, anche in considerazione dei due picchi inflazionari di fine dicembre 1989 e febbraio 1990 (definì tale percorso un *continuum* iniziato a luglio con la nuova presidenza).²⁹²

No. 1, p. 155, che spiega il senso del fissaggio. Vedere anche “Argentina – Recent Economic Developments”, 01/07/1993, Western Hemisphere Department, 1992 – Staff Memoranda (SM), file 406208, Archivi FMI, p. 56, dove le stesse autorità argentina riconoscono gli effetti dell’iperinflazione, spiegando tuttavia come la posizione relativa dell’Argentina fosse migliorata tra il 1991 e 1993, con meno persone che vivevano sotto la linea di povertà, sia nei quartieri di ceti medi che di ceti bassi.

²⁹⁰ M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 477: l’autore spiega anche come questo gesto tagliasse la discrezionalità del governo verso le politiche monetarie e dello scambio estero. Vedere anche J.V. Paddock, “IMF policy and the Argentine Crisis”, p. 156: l’autore spiega come la *pegged rate* desse all’Argentina meno flessibilità nella politica monetaria, impedendo al paese di “monetizzare” il debito crescente tramite la stampa di nuovi soldi che sarebbero “stati pagati” in forma di inflazione elevata. Vedere anche J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 416, dove l’autore spiega come la divisione ideologica tra l’Argentina e gli ufficiali del Fondo, tra chi rigettava e chi accoglieva le idee del commercio e della finanza internazionali, fosse diventata sempre più sottile, al punto in cui “*seeking financial stability as a path toward sustainable growth had become a common cause*”.

²⁹¹ “Argentina – economic liberalization measures”, 07/11/1991, 1991 – Executive Board Documents, Executive Board Documents (EBD), Executive Board Documents, file 383143, Archivi FMI, p. 1-2, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125099769>.

²⁹² “Argentina – Stand-By Arrangement – Review and Modification; and Exchange System”, 25/05/1990, 1990 – Executive Board Minutes (EBM), Executive Board Documents, file 378403, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125097399>. La soluzione a cui Feldman si riferisce nell’ambito dei salari è, tuttavia, solo legata ad una riorganizzazione degli impieghi e all’eccessiva occupazione nel sistema pubblico, nella

La presidenza di Menem fu, non a caso, anche rinominata “*Menemstroika*”, come ad indicare una fusione tra il nome del candidato argentino e il concetto di *perestroika*, che aveva guadagnato successo nella presidenza Gorbacev negli anni finali dell’URSS e simboleggiato una “ristrutturazione” del piano socioeconomico, accompagnata da *glasnost*, un nuovo livello di trasparenza politica.²⁹³ Effettivamente, il concetto pare descrivere in maniera piuttosto accurata le decisioni del governo menemista: pur essendo Menem uno dei leader del movimento populista pro-lavoratori del Peronismo (dal fondatore Juan Domingo Perón), una volta in carica, cambiò direzione e, secondo l’autore, ebbe poca scelta nel compiere un cambio così radicale, giacché l’Argentina si trovava sull’orlo del dirupo e in “disperato bisogno” di una forte e disciplinata *leadership* economica.²⁹⁴ D’altra parte, Teubal evidenzia come il passaggio da esponente peronista ad *aficionado* delle politiche di Washington fu più una scelta politica, che una necessità di svolta, dalla quale il presidente applicò le riforme “senza considerare alcun tipo di potenziale opposizione o costi sociali”: per di più, l’autore spiega come Menem avesse bisogno di far sapere che non avrebbe applicato il “tipico” programma peronista (nazionalistico e populista) per guadagnarsi la vittoria elettorale.²⁹⁵

speranza di ricavare un margine di budget da dedicare ai salari tagliando i posti di lavoro. Prosegue spiegando alcuni risultati ottenuti, nonostante le difficoltà di cui le autorità paiono essere consapevoli (come il controllo delle imprese pubbliche, le riforme sulle tasse e la gestione del disaccordo delle province).

²⁹³ P. J. Kennedy, “Menemstroika’ in Argentina”, *International Executive*, Marzo-Aprile 1991, p. 42-44 e F. Bartel, *The Triumph of Broken Promises: the end of the Cold War and the rise of neoliberalism*, cap. 4 e cap. 6: quest’ultimo, offre un’importante contributo sul concetto di *perestroika*, sostenendo che, come quest’ultima si sviluppò nel mondo socialista anticipandone il crollo, si inserì altrettanto nel mondo capitalista, quanto meno nella visione degli ufficiali sovietici: in diversi momenti, lo stesso Gorbacev si riferì ai paesi dell’Europa Occidentale che sotto *leaders* come Margareth Thatcher stavano “conducendo un processo di *perestroika*”; un’affermazione simile venne fatta da alcuni ufficiali della banca statale sovietica in merito al Fondo che, negli anni Ottanta, richiedeva una “*perestroika* dell’economia” ai paesi indebitati prima di garantire un sollievo dal debito (p. 110). J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 418, che spiega che la mossa di Menem fu strategica ai fini di dare più “impeto” alle riforme, spostando Cavallo dal Ministero degli Affari Esteri a quello dell’Economia e nominando Direttore della Banca Centrale Roque Benjamin Fernandez, un professore con dottorato in economia presso l’Università di Chicago e credenziali piuttosto conservative.

²⁹⁴ P. J. Kennedy, “Menemstroika’ in Argentina”, p. 42. Vedere anche S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 45-47: l’autrice spiega il passaggio tra Alfonsín e Menem, aiutato dal fatto che il primo aveva imposto misure di austerità (“*paquetazos*”), che riscontrarono molto scontento popolare. D’altra parte, Menem proponeva un messaggio economico nazionalista, espansionista, stabilizzazione dell’economia senza effetti gravi sulla classe media, aumento dei salari (“*salariazos*”), imprese statali (industria pesante, utenze, petrolio) e l’idea di un patto sociale per permettere un livellamento tra prezzi e salari. Soprattutto, mostrava una posizione di rifiuto verso il pagamento del debito “con la fame del popolo argentino” e preannunciò che sarebbe stato riesumato il conflitto con il Regno Unito. Sennonché, a distanza di qualche mese, Menem scelse tutti membri conservatori e dei giri della finanza, dichiarò una normalizzazione delle relazioni con il Regno Unito, privatizzò le reti di trasporti e comunicazioni, e nominò un esponente di destra come capo negoziatore a Washington, per poi procedere con pesanti programmi di austerità.

²⁹⁵ M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 478.

Ad ogni modo, il processo di privatizzazione e liberalizzazione del sistema statale argentino subì un'accelerazione, con noti costi sociali.²⁹⁶ Lo scopo era quello di controllare l'iperinflazione e l'instabilità della valuta che minacciava il caos politico: dopo qualche difficoltà iniziale, a inizio 1990 l'iperinflazione sembrava più controllata a causa della rigidità fiscale, e questo guadagnò a Menem la fiducia anche delle frazioni più scettiche del popolo.²⁹⁷ Ciò consentì al governo argentino di muoversi verso la negoziazione di una serie di *Brady deals* per ridimensionare il debito con le banche commerciali, e mandare, così, un segnale di un benessere a lungo termine e di stabilità (una conclusione non scontata dati i continui affronti militari a Menem, che, in qualche misura, contribuirono a ledere l'immagine del paese: d'altra parte, le pressioni fiscali arrivarono proprio in un momento di evidente deteriorazione dell'infrastruttura nazionale e del sistema educativo).²⁹⁸ Dal punto di vista della crescita, per il 1991, futuri obiettivi dell'amministrazione avrebbero incluso soprattutto un maggior sfruttamento dei vantaggi comparati della nazione (nell'agricoltura, risorse naturali, e beni capitali), che avrebbero richiesto forti investimenti locali e stranieri: un progetto sicuramente incentivato dalla proposta di un emisfero di libero commercio "dall'Alaska alla Terra del Fuoco" e dalla complementarità regionale con il mercato brasiliano (sebbene anche per questi sarebbe stato essenziale l'accesso ai mercati internazionali, dei paesi sviluppati).²⁹⁹

²⁹⁶ M. Teubal, "Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina", p. 481. Tra i costi sociali più pesanti vengono menzionati gli elevati livelli di disoccupazione e sottoccupazione, il crollo dei salari reali specialmente delle classi più povere, la distribuzione dei salari più regressiva, diffusione generalizzata della povertà e della carenza di fonti primarie per il sostentamento.

²⁹⁷ P. J. Kennedy, "Menemstroika' in Argentina", p. 42. Dal punto di vista dell'autore, i cittadini argentini erano consapevoli che prima o poi l'Argentina avrebbe dovuto affrontare i propri problemi economici, e ora, anche che Menem fosse la persona giusta per portare il paese a farlo. Per "le novità" sotto il governo Menem, vedere C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 269-273: l'autore spiega i nuovi investimenti nell'industria, commercio, agricoltura, ma anche l'aumento di consumi di prodotti importati e soprattutto del credito personale. Da ciò, appare evidente che il governo stesse pagando il servizio del debito estero accumulato con nuovi prestiti, meccanismo che, successivamente, innestò problemi profondi specialmente sul punto di cambio di presidenza.

²⁹⁸ P. J. Kennedy, "Menemstroika' in Argentina", p. 43. In merito a ciò, vedere M. Teubal, "Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina", p. 486, che sostiene che il programma di aggiustamento strutturale introdotto da Menem funzionasse da "garanzia" che l'Argentina continuasse a pagare il debito estero (e dunque, non incappasse nel problema di un *default*), una questione particolarmente supportata dalle élite finanziarie locali e dagli interessi internazionali.

²⁹⁹ P. J. Kennedy, "Menemstroika' in Argentina", p. 44. Vedere anche W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 315, per il MERCOSUR. Vedere anche M. Teubal, "Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina", p. 479-480: dopo il programma del 1991, che ebbe l'essenziale compito di dare "stabilità" ma colpì perlopiù le classi medie, i risultanti *surplus* dalle finanze pubbliche fu utilizzato per il settore estero e per coprire il debito estero, per cui l'Argentina riuscì appunto a contrattare alcuni *Brady Deals* e a fare pagamenti regolari per il debito estero: fu dunque una concomitanza del programma e del processo di privatizzazione massiva a permettere una temporanea ripresa/crescita economica (l'autore è chiaro nell'affermare che fu solo grazie al Piano di Convertibilità si legittimò il programma di aggiustamento strutturale di Menem: in un paese attanagliato dall'inflazione, il concetto di "stabilità" valeva molto per gli elettori).

Non è un caso, dunque, che la parentesi della presidenza di Menem viene letta come un periodo di rapporti positivi tra l'Argentina e Washington: le lezioni del modello neoliberale avevano funzionato in maniera "ammirevole", e, come in Messico, il binomio Menem-Cavallo ricorda molto quella che Roos definisce "alleanza dei banchieri", ovvero delle classi di tecnocrati – ormai "infiltrati" nelle diramature del governo di Salinas – che lavoravano a stretto contatto e in forte intesa con Fondo e governo statunitense; lo stesso Camdessus riconobbe che l'Argentina avesse "una storia da raccontare al mondo: una storia che riguarda l'importanza della disciplina fiscale, del cambiamento strutturale e della politica monetaria rigorosamente mantenuta".³⁰⁰

Senza dubbio, anche l'Argentina, come il Messico, sarebbe rimasta travolta da un nuovo clima di crisi a partire dal 1998, anno in cui Menem sarebbe stato invitato a parlare all'incontro annuale del Fondo a Washington per condividere la sua visione sulla "responsabile politica fiscale e monetaria", che il *Board of Directors* del Fondo avrebbe ammirato anche a maggio 1999, quando la crisi generalizzata sarebbe stata ormai evidente, definendole "continue e prudenti politiche" che "ebbero effetti di beneficio sulla sicurezza".³⁰¹ Marichal, diversamente, descrive l'equilibrio fiscale raggiunto nella maggior parte degli anni Novanta sotto Menem come "apparente" – non a torto – a cui, comunque, il Fondo avrebbe continuato a rispondere, nella successiva fase di crisi, con la soluzione di uno stesso rigido regime cambiario, "adatto" per un mercato emergente.³⁰²

3. I rapporti tra Buenos Aires e la Casa Bianca: nemici-amici

Sebbene la disposizione di Menem all'apertura dell'economia e il suo *commitment* a fare ciò che venisse richiesto per entrare nel "nuovo ordine" mondiale fossero evidenti, un'analisi più in profondità dell'evoluzione della politica interna argentina e della posizione del presidente

³⁰⁰ J. Roos, *Why not default?*, p. 187. Vedere anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 242-243, dove l'autore afferma l'esistenza di un "discorso favorevole alla globalizzazione abbracciato da quasi tutti i politici che arrivarono alla presidenza in questo periodo": tra questi, menziona Salinas, Menem e anche Cardozo (Brasile). L'autore disse anche che il Piano Brady, approvato da questi, non mise realmente fine alla crisi, ma anzi, aumentò la quota di debito nel decennio 1990-2000, rendendo il servizio del debito il peso maggiore sulle finanze dei paesi della regione.

³⁰¹ J. Roos, *Why not default?*, p. 187. Vedere anche C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 269-273: sul "Piano di Convertibilità" (1991), l'autore spiega che con il fissaggio del valore del *peso* ad un dollaro in maniera molto rigida, si comunicava il messaggio di una stabilità monetaria per gli investitori, e con l'abbassamento dell'inflazione, ci fu ancora più sicurezza per tutte le transazioni commerciali e finanziarie. La combinazione di queste misure comportò il rientro di molti dollari che i risparmiatori argentini avevano depositato in conti europei o statunitensi. Vedere anche S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 47: l'autrice spiega come l'iperinflazione non scese effettivamente fino alla messa in marcia del piano di convertibilità del 1991 tramite l'iniziativa di Cavallo. Vedere anche J.V. Paddock, "IMF policy and the Argentine Crisis", p. 159, che spiega che anche quando l'Argentina si stava addentrando nella recessione (1995), le condizionalità del Fondo che rimasero le medesime di inizio anni Novanta.

³⁰² C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 269. M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", p. 225.

neoliberale confermano, come nel caso del Messico, un movente dettato dalla necessità e dalla situazione domestica, quanto meno in congiunta, alla pura volontà di entrare nelle grazie di Washington.

Infatti, tali spostamenti sullo “spettro politico” si rendono rarefatti, se si considera che le condizioni sociali della popolazione stavano gradualmente regredendo: la “strategia” del congelamento e riduzione dei salari nel settore pubblico per migliorare i deficit fiscali era stata introdotta proprio dal governo militare nel *Proceso* del 1976 e, nei primi mesi di governo, i salari reali (le possibilità di acquisto dei cittadini) erano scese sensibilmente; anche con la presidenza Alfonsín, gli stipendi pro-capite erano stati l’elemento di *policy* più difficile da risanare (ci era stata una ripresa in prossimità del *Plan Austral* del 1985, ma non si erano mai ripristinati ai livelli pre-dittatura); la stessa cosa accade con il Piano di Convertibilità del 1991 sotto Menem, quasi ad indicare che il declino radicale dei salari reali fosse la principale “variabile di aggiustamento” delle politiche adottate.³⁰³ La sotto-occupazione, la presenza altalenante di una copertura sindacale, la de-industrializzazione data dall’apertura all’economia mondiale furono tutti problemi che rimasero strutturalmente incastrati nell’economia argentina.³⁰⁴ Inoltre, il passaggio da governo di sinistra a governo di centro-destra fu repentino, sotto Menem: lo scienziata politica Susan C. Stokes collega tale *policy reversal* estremo ed improbabile ad un vantaggio di credibilità.³⁰⁵ Cline utilizza un paragone tra Menem e Nixon, scrivendo: “*Like Nixon in his opening to China, Menem as a Peronist could not be flanked politically in his essentially orthodox economic reforms*”; anche in questo caso, viene dato valore all’imprevedibilità delle politiche introdotte che, interpretando le parole di Cline, non parevano lasciare molto spazio per un “dissenso politico” e provenivano, soprattutto, da un rifiuto del modello economico precedente e dal trauma dell’iperinflazione.³⁰⁶

Stokes riporta anche una frase di Menem: “*There was not yet a clear consciousness of what was required*”: con questa frase, il presidente parve sottintendere che, ben presto, anche i cittadini avrebbero apprezzato e accolto i benefici degli aggiustamenti strutturali, nella convinzione che l’economia avrebbe performato in maniera migliore tramite politiche mirate all’efficienza piuttosto che alla sicurezza.³⁰⁷ A favore di questa visione, l’autrice espone la “costrizione” imposta dai mercati, per il cui andamento le riforme *efficiency-oriented* rappresentavano la migliore opzione; il

³⁰³ M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 474.

³⁰⁴ M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 482-482.

³⁰⁵ S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 84.

³⁰⁶ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 311. Vedere anche S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 84, che utilizza lo stesso esempio (Nixon e le relazioni con la Cina degli anni Settanta).

³⁰⁷ S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 76 (riporta la visione di Roberto Dromi, membro del governo Menem, intervistato dall’autrice nel 1994).

cambio di posizione degli elettori scettici una volta che avessero “esperito” i benefici dei cambiamenti; e il fatto che, compiere un passo in questa direzione, avrebbe comportato “il mandare un giusto segnale” e l’evitare il rischio di un altro crollo economico.³⁰⁸ Infine, Stokes attribuisce il cambio di *policy* al bisogno di “difendere” gli elettori locali dagli effetti dei collassi economici per vincere supporto politico alle elezioni: “*Caught in these crosscurrents, some politicians took a gamble, used electoral campaigns as an opportunity to pursue voters, and then appeased markets once in power*”.³⁰⁹

Allo stesso modo, i rapporti tra i due leader neoliberali dei paesi del Nord America dovrebbero essere letti più alla luce di una frazione di rapporti positivi in una tradizione storica di contrasti e disaccordi.³¹⁰ Lo scienziato politico Thomas J. Nisley afferma che i “buoni” rapporti USA-Argentina furono un’amicizia puramente strategica e dettata dagli obiettivi di politica estera, attanagliata dalla sfiducia, e le distingue dalle amicizie normative (“*normative friends care about each other*”).³¹¹ Effettivamente, gli scambi tra Bush e Menem paiono essere ancora avvolti dal filtro dalle dinamiche della guerra fredda che si stavano dispiegando proprio negli stadi finali della crisi, sebbene lo stesso Bush avesse definito l’Argentina, nel discorso di accoglienza alla Casa Bianca per Menem del 14 novembre 1991, uno dei maggiori esponenti del libero e democratico “*post-cold-war world*”.³¹² Mentre spiegava alcuni obiettivi raggiunti dell’amministrazione Menem, Bush richiamò le truppe mandate in Iraq contro l’invasione di Saddam Hussein, l’inno alla libertà quando il socialismo sovietico aveva iniziato a mostrare i primi segni di cedimento in favore di alcuni

³⁰⁸ S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 76. L’autrice si interroga anche sull’ipotesi per cui il cambio di prospettiva fosse totalmente determinato dalle condizioni esterne, legittimandolo agli occhi dei cittadini ed agendo per il loro “beneficio” più che per interesse personale, ma conclude che tale modello rimane incompleto.

³⁰⁹ S. C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 93. Vedere anche p. 79-85, dove l’autrice utilizza alcuni parametri per escludere che ciò fosse stato fatto per altri motivi: benefici personali, corruzione, “scomodità psichica” nel sostenere politiche che andassero contro la visione *mainstream*, per pura ideologia.

³¹⁰ T. J. Nisley, “You can’t force a friendship? An analysis of US/Argentine relations”, p. 618-626. L’autore fa riferimento alla posizione “neutra” dell’Argentina durante la Guerra fredda e specialmente durante la Guerra di Corea (1950-53), la mancata denuncia dell’invasione sovietica dell’Afghanistan (1979), ai generali rapporti positivi con l’URSS, che era uno dei suoi partner commerciali più importanti, alla mancata firma al *Non-Proliferation Treaty* (1968) e al supporto statunitense alla Gran Bretagna nel conflitto delle Falkland-Malvinas (1982).

³¹¹ T. J. Nisley, “You can’t force a friendship? An analysis of US/Argentine relations”, p. 613. Per una valutazione dal punto di vista della politica internazionale, vedere p. 612-617: viene definito lo Stato secondo diverse interpretazioni e si spiegano le differenze tra amicizia “normativa” e “strategica” (nella prima, l’affinità tra i leader non sarebbe così rilevante come nella seconda).

³¹² “Remarks at the Welcoming Ceremony for President Carlos Menem of Argentina”, 14.11.1991, disponibile a <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-welcoming-ceremony-for-president-carlos-menem-argentina> [ultimo accesso il 03.02.2023]. Vedere anche M. Rapoport, *Historia Economica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, p. 953-958, che spiega i rapporti tra Menem e Bush alla luce di una serie di questioni internazionali su cui Menem aveva appoggiato gli interessi statunitensi (che contribuirono alla ricezione di crediti dalle istituzioni finanziarie), come fece anche con Clinton.

cambiamenti “democratici”, il supporto della democrazia a Cuba e Haiti, il controllo delle armi nucleari e l’impegno nell’integrazione regionale, e, tra queste, aggiunse:

*“At home, you have slashed government spending, privatized state-owned industries, and abolished harmful overregulation of the economy. You have brought once-rampant inflation under control. And last year, Argentina had a trade surplus of nearly 8\$ billion, and US firms alone invested over 200\$ million in Argentina”.*³¹³

Le parole di Bush parvero esaltare il percorso argentino e, di tutta risposta, lo stesso Menem parve seguire il *common thread* della guerra fredda, poiché fece riferimento agli sviluppi in Medio Oriente, alla questione MERCOSUR e a quella nucleare. Due parti sono particolarmente rilevanti del suo intervento. La prima, quando spiegò la conquista di una *“slope of decadence”* ed ammirò la libertà civile, economica e di stampa ottenute e sostenute dal popolo argentino, secondo Menem, *“backing the government, backing the economic cause and also a new way of insertion in the world”*. La seconda, in cui espresse la necessità di integrazione:

*“To this end, it will be necessary, Mr. President, to bring a message of a nation that is looking inwards. The message is very simple: the Argentine nation faces with seriousness the need of having a place in the new international order. This we are sure to obtain since we have a representative democracy, we respect human rights, and we chose a free economy”.*³¹⁴

Tali parole mandavano un chiaro segnale: l’Argentina di Menem stava seguendo la necessità di collocarsi nel “nuovo ordine internazionale”, un obiettivo raggiunto con un triplice schema composto dalla democrazia “rappresentativa”, dal “rispetto” dei diritti umani e dalla “scelta” di un’economia libera. Bush e Menem, parvero, insomma, concordare sul fatto che il cambiamento argentino fosse avvenuto per il sincero “credo della democrazia”, e non per vantaggi politici: d’altra parte, Bush spiegò anche come tali rapporti positivi avrebbero portato ad una “soluzione felice” alla questione del debito estero e reso le banche maggiormente favorevoli a negoziare il *debt relief*, a fronte di un processo di privatizzazione e di apertura dei mercati.³¹⁵ In questo senso, è utile

³¹³ “Remarks at the Welcoming Ceremony for President Carlos Menem of Argentina”, 14.11.1991, disponibile a <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-welcoming-ceremony-for-president-carlos-menem-argentina> [ultimo accesso il 03.02.2023].

³¹⁴ “Remarks at the Welcoming Ceremony for President Carlos Menem of Argentina”, 14.11.1991, disponibile a <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-welcoming-ceremony-for-president-carlos-menem-argentina> [ultimo accesso il 03.02.2023].

³¹⁵ “Questions-and-Answers Session with Reporters in Buenos Aires, Argentina”, 05.12.1990, disponibile a <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/question-and-answer-session-with-reporters-buenos-aires-argentina> [last

richiamare il lavoro del giurista John V. Paddock, che spiega proprio come gli obiettivi di politica estera potessero influenzare anche il *moral hazard*, ovvero, la quantità di rischio coinvolta nelle transazioni e negli investimenti: in particolare, l'autore spiega come questo sarebbe stato particolarmente vero nel caso della vicinanza Fondo-Tesoro USA nel contesto dell'Argentina post 2001, giacché il Fondo avrebbe espresso supporto all'emissione di *bonds* argentini sotto pressione del Tesoro e in parte anche perché l'Argentina rappresentava il *poster child* del Consenso di Washington.³¹⁶

4. Gli aiuti economici del Fondo come una “spada di Damocle”

Dal punto di vista delle relazioni con il Fondo, il 1988 si era concluso con un fraintendimento sulla riduzione del debito tra Alfonsín e Camdessus e con una disquisizione particolare proprio sulla questione argentina, tra Fondo e Banca, dove il primo, promulgava la necessità delle nuove politiche fiscali, e la seconda, dava priorità alle riforme strutturali (proprio in seno a quest'ultima, Conable, con l'appoggio di Volcker, aveva affermato che il settore finanziario non avrebbe dovuto dirigere le politica estera statunitense, poiché ciò avrebbe deteriorato i rapporti del paese con l'America Latina, “a beneficio dell'Unione Sovietica e di Cuba”).³¹⁷

Un punto cruciale per il percorso della strategia del debito argentina era stato nel 1989, con la decisione operativa del Fondo di concedere prestiti anche ai paesi non in regola con il pagamento degli arretrati e ancora fortemente indebitati con le banche commerciali.³¹⁸ In particolare, questo meccanismo fu importante per l'Argentina, che sin dalla presidenza di Alfonsín, aveva iniziato ad accumulare diversi arretrati.³¹⁹ Infatti, l'Argentina aveva raggiunto condizioni di povertà disastrose,

[accessed 03.02.2023](https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-economic-situation-argentina)]. Vedere anche “Statement on the Economic Situation of Argentina”, 05.03.1990, disponibile a <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-economic-situation-argentina>, [ultimo accesso il 03.02.2023], dove Bush riconosce uno sforzo enorme all'Argentina di Menem, nelle misure di stabilizzazione, e spiega che gli Stati Uniti avrebbero monitorato le riforme proposte, il loro progresso, e dato supporto per il recupero economico e per la democrazia.

³¹⁶ J.V. Paddock, “IMF policy and the Argentine Crisis”, p. 170. L'autore spiega anche come gli investitori facessero forte affidamento – investissero con meno controlli e meno precauzione – in paesi come Brasile o Russia, convinti che, nel caso di necessità (per ragioni politiche), il Fondo sarebbe intervenuto tramite un programma di *bailout*.

³¹⁷ N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p.113-114: veniva dibattuta, insomma, la nota questione della “politicizzazione” del debito (vedere anche capitolo 1 di questa tesi).

³¹⁸ J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 412-413: il fine era di attuare il *leverage* su cui i creditori facevano presa – le policy del Fondo – per ottenere termini più vantaggiosi con i debitori, specialmente quando erano recalcitranti nelle negoziazioni (per questo punto, vedere anche cap. 2 della tesi). Anche da questo aspetto si evince come il Piano Brady fosse – almeno teoricamente – “*tailor-made*” sulle esigenze dei singoli paesi, che conclusero gli accordi con tempistiche ben differenti. Inoltre, la questione dei prestiti con gli arretrati veniva tollerata nei confronti delle sole banche, e non dei creditori ufficiali, sulla premessa di un'attiva negoziazione dell'utilizzo di tale mezzo come “ultima spiaggia”.

³¹⁹ J.M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 395-400. N. Brenta, “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, p. 33: Brenta è molto critica delle relazioni Fondo-Argentina sotto la presidenza Alfonsín e spiega che le banche creditrici, il Fondo e i settori domestici ultra-

collezionato una serie di accordi con il Fondo falliti, e mancati pagamenti accumulati con il Club di Parigi e con le banche, davanti a cui, nei primi mesi del governo Menem, il Fondo concesse il tredicesimo accordo *stand-by* al paese (uno dei numeri più alti, in trentatré anni di partecipazione): sull'onda della sicurezza trasmessa da questi fondi, Menem diede inizio al programma lineare alle idee di Washington, che, tuttavia aveva raggiunto presto la deriva a causa dei flussi capitali dall'estero, del deprezzamento del tasso di scambio e delle pressioni fiscali, per cui il Fondo avrebbe cancellato la seconda tranche di prestiti da cui il paese avrebbe potuto attingere.³²⁰ Le autorità rimasero molto scettiche anche verso il Piano sulla Convertibilità del 1991, temendo che sarebbe risultato in un eccessivo apprezzamento della valuta, e che avrebbe costretto il governo a stringere la politica fiscale più di quello che fosse politicamente possibile ed indebolito l'economia reale.³²¹ Tuttavia, dopo aver visto i primi effetti, il Fondo concesse un nuovo accordo di 1 miliardo di dollari, di cui 193 milioni da ritirare subito e 64 conservati per concludere un accordo di riduzione del debito con i creditori privati: diversi esponenti del Fondo furono "traumatizzati" dalla misura dell'accordo (che costituiva 70% della quota argentina al Fondo), anche a seguito del "*bad record*" del decennio precedente, ma, ciò nonostante, giunsero altri fondi nella forma di un *extended arrangement* di tre anni nella cifra di 3 miliardi di dollari.³²²

Una lettura storica che vada oltre le radici del Consenso di Washington spinge ad osservare i rapporti tra Argentina e Fondo sotto un'altra prospettiva. In primo luogo, occorre evidenziare come i rapporti rimanessero macchiati dalle difficoltà degli anni Ottanta, nella misura in cui alimentarono un clima di diffidenza generale, non solo con i creditori commerciali, ma anche con il Fondo: nella riunione dell'*Executive Board* del 25 maggio 1990 emerse una preoccupazione proprio sul *track record* dell'Argentina, in cui i Direttori riconobbero l'enorme sforzo ed valutarono anche periodi più lunghi per gli aggiustamenti, ma giunsero alla conclusione che i danni alle relazioni si sarebbero dovuti risanare ancora completamente, tramite un continuo monitoraggio (Feldman rispose prontamente che le autorità erano consapevoli della necessità di ristabilire un *sound track record* e di perseverare con gli aggiustamenti: utilizzò tale motivazione per convincere il Consiglio a sostenere il programma e l'accordo *stand-by*, ma forse, anche per compensare la condotta "negligente" degli anni di Alfonsín).³²³ Inoltre, altre fonti primarie paiono mettere in dubbio la

finanziarizzati che crebbero nella tappa democratica esercitarono una forte pressione sul governo argentino per condizionare la politica economica, a fronte di un sistema economico ancora fragile. E, la sospensione delle erogazioni del Fondo nel 1984, per Brenta, era frutto di un accordo firmato da un governo che credeva ancora possibile una soluzione politica del debito estero contratto in maniera illegittima dalla dittatura militare.

³²⁰ J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 416-421.

³²¹ J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 418.

³²² J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 419.

³²³ "Argentina – Stand-By Arrangement – Review and Modification; and Exchange System", 25/05/1990, 1990 – Executive Board Minutes (EBM), Executive Board Documents, file 378403, Archivi FMI.

totale approvazione del libero mercato e la lettura dell'Argentina come uno dei paesi in cui i presupposti neoliberali trovarono terreno fertile. Feldman, in un incontro con altri membri dell'*Executive Board* di fine 1989, fece notare il grande sforzo compiuto dall'Argentina, costituito in particolar modo da una riforma dello stato, del sistema finanziario e dall'introduzione delle misure di liberalizzazione "complementari", e spiegò come queste misure avessero permesso un declino dell'inflazione ed un invigorimento delle riserve internazionali. Ricalcò tuttavia, in maniera chiara, alla fine del suo intervento, che le autorità argentine fossero consapevoli di alcune problematiche:

*"Some uncertainties relate to the challenges imposed by the implementation of complex and sometimes resisted reforms. Consequently, there are risks associated with the reactions of those economic agents more affected by the elimination of subsidies, protectionism, and other privileges. The Government, by taking all the necessary policy actions, is determined to face the uncertainties and risks that can emerge in a country that has experienced so many frustrations".*³²⁴

A fronte di ciò, le autorità richiesero l'appoggio del Fondo tramite un accordo *stand-by*, il quale sarebbe servito per un ripristino delle relazioni con i creditori internazionali (specialmente nelle negoziazioni di fine 1989, di cui un incontro si sarebbe tenuto a novembre con il Club di Parigi). Senonché, lo stesso rappresentante spiegò anche come la buona parte del peso del ricostruire l'immagine esterna dell'Argentina dipendesse dalle azioni del governo argentino, resa più credibile con gli aiuti del Fondo; alla fine, concluse spiegando come il Ministro dell'Economia avesse informato il Direttore Generale del Fondo che "non ci sarebbe stata alcuna esitazione nell'adottare tutte le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di stabilizzazione del governo". Da tali affermazioni, si esclude, come nel caso del Messico, una totale passività del governo davanti alle proposte di Washington, ma anzi, una determinazione di quest'ultimo a procedere in questa direzione; al contempo, però, si osserva come fosse presente un senso di necessità o che questa fosse l'unica via d'uscita, a fronte di un panorama sociale così disastroso per la rimozione delle misure statalisti e definite come "*privileges*".

I membri del *Board* di quella giornata approvarono tutti, con maggiore o minore convinzione, la richiesta di un ulteriore accordo con il Fondo, e ammirarono l'enorme sforzo argentino ma ne sottolinearono la rimanente fragilità: nonostante tale consapevolezza, continuarono a suggerire aggiustamenti su aggiustamenti, determinazione davanti alla privatizzazione e soprattutto una

³²⁴EMB/89/145, *Minutes of Executive Board Meeting 89/145*, p. 7-11, 10 Dicembre 1989, Archivi FMI.

tempestiva regolazione dei rapporti con gli altri creditori, oltre ad una generale prontezza davanti alla necessità di passi addizionali nel caso di un cambio di circostanze (“*no room for slippage*”).³²⁵ Anche in questo caso, come fece per il Messico, l’intervento di Filardo rese chiara la necessità di un “programma sociale” che completasse il programma economico, onde evitare una conseguente recessione dell’economia; inoltre, dalle sue parole emerse come tale programma e il supporto dall’inizio del Fondo fossero cruciali per risolvere i problemi economici del paese e ripristinare la fiducia che, a sua volta, avrebbe creato un ambiente maggiormente favorevole alle negoziazioni con gli altri creditori.³²⁶ Concluse affermando che l’Argentina si qualificava come un paese che potesse beneficiare della riduzione del debito, come mezzo di protezione e di aiuto nella negoziazione con le banche da parte del Fondo; ed acclamando, ancora, il *sound economic program* dell’Argentina e la prontezza nell’adattare il programma alle circostanze cangianti.³²⁷

Nella Lettera d’Intenti del 1989, Javier Gonzalez Fraga, Presidente della Banca Centrale argentina, e Nestor Rapanelli, Ministro dell’Economia, parvero riconoscere la pesantezza degli aggiustamenti strutturali economici sulla società argentina e citarono alcuni programmi introdotti a protezione delle fasce più povere della popolazione: tali costi vennero, però, definiti a “breve termine”, mentre, la lettura dei fatti di questa tesi pone un’enfasi sulla presenza di alcuni costi a lungo termine da sostenere necessariamente nel tentativo di rimanere a galla della crisi e condurla ad un ridimensionamento, una “scelta”, insomma che, come nel caso del Messico, se non in misura ancor più grave, fu privata del suo elemento pienamente consensuale, lasciando anche l’Argentina tra l’incudine e il martello.³²⁸

Le autorità argentine, inoltre, iniziarono, nella stessa lettera, a sollecitare la necessità di un programma di riduzione del debito dopo che il programma di stabilizzazione avesse raggiunto i suoi

³²⁵ EMB/89/145, *Minutes of Executive Board Meeting 89/145*, p. 63-65, 10 Dicembre 1989, Archivi FMI.

³²⁶ EMB/89/145, *Minutes of Executive Board Meeting 89/145*, p. 15-17, 10 Dicembre 1989, Archivi FMI. Vedere anche J.M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 523-524: l’Argentina è stata in particolar modo soggetta alle dispute tra Fondo e Banca e tra i loro *overstepping*: per esempio, nel caso dei fondi tra il 1988 e 1999, la Banca di Conable li concesse più facilmente rispetto al Fondo (con una condizionalità meno gravosa nella forma di una politica fiscale più espansiva), e ciò mandò il segnale, in primis, che l’Argentina fosse propensa a “scavalcare”, occasionalmente, l’aiuto del Fondo, e, secondo, che la Banca cedesse di più alle volontà degli Stati Uniti rispetto al Fondo. Non da meno, tale situazione preoccupò i creditori e le banche che temevano l’orchestrare dei debitori verso le due istituzioni per ottenere condizionalità più favorevoli sui crediti multilaterali; l’accordo con il Fondo tardò ad arrivare anche per questo, laddove l’Argentina era ora più recalcitrante a seguire condizionalità più stringenti. Boughton riconobbe però che le autorità statunitensi facevano *lobbying* ad entrambe le istituzioni e che – secondo lui – il Fondo avesse rifiutato il consiglio di concedere prestiti, mentre il grado di influenza sulla Banca non era chiaro.

³²⁷ EMB/89/145, *Minutes of Executive Board Meeting 89/145*, p. 15-17, 10 Dicembre 1989, Archivi FMI. L’incontro si concluse con l’approvazione della richiesta dell’Argentina, sebbene numerosi Direttori avessero notato la fragilità della sua economia.

³²⁸ “Argentina – Letter of Intent”, 12/10/1989, 1989 – Executive Board Specials (EBS), Executive Board Specials (EBS), Executive Board Documents, file 366661, Archivi FMI, p. 7, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125091528>. Vedere anche cap. 2 della tesi per questo punto.

obiettivi, e contrapposero tali questioni a “breve termine” – e dunque più urgenti – agli accordi con i creditori e le banche commerciali a “lungo termine”.³²⁹ Gli autori della lettera anticiparono anche un determinato grado di inesperienza in alcune aree sottoposte alle riforme, e la possibilità di modificare le misure in corso d’opera a causa dei rischi che il collegamento con l’andamento dell’inflazione aveva comportato.³³⁰

Tra gli accademici, la storica Noemí Brenta, critica i programmi del Fondo nella misura in cui, nel breve termine, correggevano le bilance dei pagamenti ma, nel lungo, influenzavano la crescita, l’inflazione, l’impiego e gli indicatori sociali: con una revisione critica della letteratura, spiega come gran parte degli studiosi affermano che quando un paese ricorre ai mezzi del Fondo, l’organismo diagnostichi, quasi automaticamente, che la situazione sia dovuta all’eccesso di espansione monetaria e al deficit fiscale.³³¹ Uno studio a cui l’autrice fa riferimento spiega come i programmi del Fondo facessero “quello che devono fare”, ossia, migliorare la bilancia di pagamenti e prospettare la crescita dopo la “sofferenza tipica” di tutte le misure di politica economica: senonché, la stessa Brenta riconosce come la lunga permanenza sotto l’egida del Fondo non evitò l’avverarsi di alcune crisi endogene dei paesi membri, e sottolineò come tutte le crisi di debito sovrano in Argentina fossero avvenute in concomitanza ai programmi del Fondo (1962, 1983-1993, 2001), così come quelle cambiarie che condussero ad un eccessivo indebitamento (1958-62, 1976-83, 1991-2001).³³² In particolare, Brenta sostiene che durante il periodo di “lunga permanenza” sotto l’egida del Fondo e sotto la “condizionalità forte” (1983-1995), il debito estero aumentò e si bloccò in una continua rinegoziazione che sarebbe sfociata nella ristrutturazione del debito dal 1993 sotto la proposta di Brady, a cui, a distanza di qualche anno, seguirono altre crisi: il focus monetario sulla bilancia dei pagamenti, l’apprezzamento della valuta a causa dei capitali reintrodotti dal Piano Brady e sui fondi speculativi tramite l’emissione di vari tipi di titoli di debito pubblico e privato comportarono, letteralmente:

*“Una mezcla explosiva de déficits de cuenta corriente, burbujas en los mercados de activos ed especulación, y crecimiento de las deudas públicas y privadas, incluyendo las de los bancos, en un contexto mundial de finanzas desreguladas, que condujo a crisis reiteradas...”*³³³

³²⁹ “Argentina – Letter of Intent”, 12/10/1989, 1989 – Executive Board Specials (EBS), Executive Board Specials (EBS), Executive Board Documents, file 366661, Archivi FMI, p. 11-12.

³³⁰ “Argentina – Letter of Intent”, 12/10/1989, 1989 – Executive Board Specials (EBS), Executive Board Specials (EBS), Executive Board Documents, file 366661, Archivi FMI, p. 12.

³³¹ N. Brenta, “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, p. 20.

³³² N. Brenta, “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, p. 21-22.

³³³ N. Brenta, “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, p. 27-28.

L’autrice si sofferma anche su come sia le autorità argentine, sia quelle del Fondo, introdussero interessi personali negli

Anche Paddock sottolinea come lo sviluppo e la crescita avessero raggiunto livelli più alti in Argentina negli anni in cui il paese si trovava senza gli accordi del Fondo, e riporta che negli anni in cui assunse le vesti del “*IMF’s neo-liberal show state*”, la disoccupazione aumentò dal 3% al 20%, le persone povere passarono da duecento mila a cinque milioni, mentre il tasso di analfabetismo passò dal 5% al 32% a causa del ridotto budget del governo: affermò che i paesi con i migliori successi di globalizzazione come l’India, la Cina o il Botswana non ebbero mai programmi dal Fondo, uno sviluppo che azzerò il rapporto tra programmi di austerità e crescita economica.³³⁴ Infine, da una delle riunioni del Consiglio Esecutivo del 1989 emerse la pressione che il Fondo poneva sulla situazione economica argentina, giacché incitò le autorità a mobilitare le risorse nazionali tramite il rientro dei capitali usciti, e alcuni direttori fecero notare che ciò fosse fortemente contingente agli aggiustamenti, i quali, dunque, non potevano essere troppo gradualisti o svolti nel medio termine (oltre a ciò, era compito delle autorità anche segnalare la disponibilità/volontà di coprire un ruolo nella strategia cooperativa mettendo a disposizione un “*hospitable environment*” per gli investimenti diretti esteri).³³⁵ Tuttavia, nello stesso incontro, alcuni membri del Consiglio Esecutivo esposero dei dubbi in merito al coinvolgimento diretto o indiretto del Fondo nelle operazioni di servizio del debito, e solo parte dei direttori accolse il suggerimento statunitense per cui una porzione dei prestiti basati sulle *policy* messi a disposizione da Fondo e Banca potessero essere conservate per sostenere le operazioni di riduzione o servizio del debito.³³⁶

5. Il Piano Brady come completamento di un processo di stabilizzazione

Come si evince dalla *statement* di Zoccali del 31 marzo 1992, la Legge sulla Convertibilità “interrompe il circolo vizioso del finanziamento monetario del deficit e ristabili la credibilità iniziale necessaria per stabilizzare i tassi di cambio”: in particolare, Zoccali spiega come il fissaggio *peso/dollaro* servisse per adottare strategie competitive a medio-termine ai fini della produttività e

accordi: le prime, per forzarne il compimento e battere la resistenza popolare, e le seconde, in favore delle banche commerciali e del governo statunitense (p. 31-37).

³³⁴ J.V. Paddock, “IMF policy and the Argentine Crisis”, p. 178-181. Secondo l’autore, in Argentina, il peso dei limiti della valuta che si trasferì dalle spalle dei benestanti investitori al popolo argentino, mentre i fiumi di denaro rientranti dalle privatizzazioni si spartirono tra il servizio del debito e la piaga della corruzione.

³³⁵ “Debt Situation – Developments, Issues, and Role of the Fund”, 17/03/1989, 1989 – Executive Board Minutes (EBM), Executive Board Minutes, Executive Board Documents, file 371547, Archivi FMI, p. 32, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125093971>.

³³⁶ “Debt Situation – Developments, Issues, and Role of the Fund”, 17/03/1989, 1989 – Executive Board Minutes (EBM), Executive Board Minutes, Executive Board Documents, file 371547, Archivi FMI, p. 32. Altri direttori sottolinearono il bisogno di assicurare che sufficienti risorse fossero disponibili per la bilancia dei pagamenti e per gli sforzi di stabilizzazione, che era il ruolo principale dei finanziamenti del Fondo. Diversi raccomandarono attenzione e alcuni misero in dubbio se tale aiuto fosse appropriato o meno, spiegando che nelle prossime settimane sarebbero tornati su questo punto e avrebbero valutato se destinare i fondi ad assicurare gli interessi sugli scambi di debito o per finanziare le riserve di un paese post riduzione del debito.

di un'efficienza dei costi, ed allontanarle da aggiustamenti nominali, sussidi o regolazioni (implicitamente, tale metodo beneficiò soprattutto gli esportatori): la percezione pareva essere che l'Argentina fosse pronta per misure ancor più restrittive, in considerazione di cui, la richiesta di un *extended arrangement* pareva legittima, per “raggiungere tale obiettivo in un tempo ragionevole e senza esacerbare il costo sociale della transizione”.³³⁷ Nel frattempo, “controllata” l'inflazione, il paese si ritrovò pronto per la fase di ristrutturazione del debito, in cui vi furono diverse difficoltà: in particolare, queste erano legate soprattutto alla gestione degli interessi arretrati, problematici a causa delle limitate risorse dell'Argentina, ed eccedevano di 8 miliardi di dollari, mentre i primi 10 erano stati ridotti dal processo di privatizzazione; inoltre, il debito argentino fu soggetto ad un volume importante di scambi e al fatto che molti creditori scelsero i *par bonds*, più convenienti dei *discount bonds* a causa dei tassi di interesse calanti, ma più difficili da garantire.³³⁸ Anche per questo motivo, l'accordo giunse solo tra il 1992 e il 1993, sebbene il tentativo di risanare i rapporti con i creditori e le negoziazioni di una riduzione del debito fossero presenti da tempo, come dimostra una riunione del Fondo del 1990: Feldman aveva proposto proprio di incorporare la riduzione del debito nelle negoziazioni con le banche, che erano iniziate a fine 1989 e anticipate da alcuni accordi con i membri del Club di Parigi e in merito all'eliminazione degli arretrati con la IBRD e IADB.³³⁹

La *statement* di Zoccali del 1992 pare, inoltre, evidenziare come il Piano Brady in Argentina fosse solo un tratto conclusivo di un processo che era iniziato anni prima: egli parlò proprio di “chiudere un capitolo” delle obbligazioni contrattuali non rispettate con i creditori esterni e degli interessi arretrati, ora rifinanziabili a breve e medio termine con le banche, e di un ritiro del debito tramite le

³³⁷ “Statement by Mr. Zoccali on Argentina”, 29/03/1992, Buff Document No. 92/55, Statements made by Managing Dir. & Staff Rep. to Exec. Board (BUFF), Executive Board Documents, file 300409, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125107867>. Zoccali collega, in particolar modo, la privatizzazione di industrie strategiche (aerei, telefoni e quella del petrolio) ad una serie di *revenues* destinati poi alla riduzione del debito.

³³⁸ J.C. Olivier, “Complexities of addressing interest arrears in a brady transaction: the case of the Republic of Argentina 1992 financing plan”, *Law and contemporary problems*, Vol. 73, No. 4 “A modern legal history of sovereign debt”, Autunno 2010, p. 241-249. In particolare, uno dei processi di privatizzazione e vendita più importanti era quello rappresentato dalla vendita dell'YPF, undicesima compagnia mondiale di petrolio, a seguito dell'accordo sul debito con le banche, i cui proventi erano destinati alla riduzione dell'indebitamento pubblico (vedere “Statement by Mr. Zoccali on Argentina – EBM/93/98 (7/14/93)”, 13/07/1993, BUFF/ED/93/88, Statements made by Executive Directors to Executive Board (BUFF/ED), Executive Board Documents, file 405914, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125111107>).

³³⁹ “Argentina – Stand-By Arrangement – Review and Modification; and Exchange System”, 25/05/1990, 1990 – Executive Board Minutes (EBM), Executive Board Documents, file 378403, Archivi FMI. Vedere anche “Argentina – 1992 Financing Plan with Commercial Banks”, 29/06/1992, 1992 – Executive Board Documents (EBD), Executive Board Documents (EBD), Executive Board Documents, file 396631, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125106482>, che testimonia il *Financing Plan* del 1992 con le banche commerciali, comunicato da Zoccali al Segretario del Fondo e poi inoltrato al Consiglio Esecutivo.

privatizzazioni e pagamenti degli interessi, a cui mancava una riduzione del debito “orientata al mercato” per assicurare il settore esterno nel medio-lungo termine.³⁴⁰

La “complementarietà” del Piano Brady alla Legge sulla Convertibilità è sostenuta anche da Clark, che spiega come il *timing* fosse particolare in Argentina, giacché aveva riacquistato, insieme al Brasile, l’accesso ai mercati dei capitali internazionali prima che i pacchetti di riduzione dal debito fossero rinegoziati e con gli arretrati degli interessi che persistevano; al contempo, il rientro nei mercati venne prospettato in funzione dei *Brady Deals*, a seguito del progresso nelle riforme economiche e nel controllo dell’inflazione: in altre parole, l’entrata di nuovi flussi capitali in Argentina e Brasile aveva seguito la percezione dei mercati della loro capacità di servire i debiti pre-esistenti, e tale andamento aveva provato come le operazioni dal debito si rivelassero più efficaci quando abbinate a “buone” *policy performance* e fungessero da catalizzatori.³⁴¹

Cline spiega, in particolare, come il Piano Brady fosse negoziato dall’amministrazione Menem proprio sulla forza delle riforme economiche e risultati del Piano di Convertibilità: per aprile 1992, le autorità argentine pattuirono una riduzione del debito con le banche straniere, nella forma di una conversione di 23\$ miliardi di partecipazioni bancarie a lungo termine in *par bonds* con tassi di interesse ridotti oppure in *discount bonds* con un valore ridotto del 35%: le banche effettivamente ridussero le loro partecipazioni di 1/3 in cambio di garanzie internazionali sul capitale e gli interessi di un anno, mentre le conversioni *debt-equity* nei processi di privatizzazioni intensive ridussero il debito estero di altri 6 miliardi (su un totale di 65 miliardi) e fu esclusa l’opzione dei *new money*.³⁴²

³⁴⁰ “Statement by Mr. Zoccali on Argentina”, 29/03/1992, Buff Document No. 92/55, Statements made by Managing Dir. & Staff Rep. to Exec. Board (BUFF), Executive Board Documents, file 300409, Archivi FMI. Zoccali spiegò come una rapida conclusione sarebbe stata di aiuto per favorire il clima di investimenti per la privatizzazione accelerata delle imprese statali e per avere *risk premiums* più bassi legati agli arretrati; conclude esortando il continuo supporto della comunità finanziaria internazionale per creare un “consenso” domestico e del Fondo.

³⁴¹ J. Clark, “Debt Reduction and Market Reentry under the Brady Plan”, *FRBNY Quarterly Review*, Inverno 1993-1994, p. 53-56: l’autore tiene conto di una serie di condizioni esterne diverse nel 1993: tassi di interesse globali più bassi, ambiente più favorevole per i flussi capitali, le premesse delle riforme, davanti a cui gli investitori sembravano più propensi. Vedere anche W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 228, in cui l’autore spiega che il Piano Brady aiutò a risolvere il problema del debito, ma il “watershed change” fu rappresentato dalla scelta di solidi programmi economici domestici.

³⁴² W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 317-319. Vedere anche B. Kohl, “Argentina: Bonds Issued Under Recent Foreign Debt Reduction Plan Accepted in Privatization Deals”, *Latin American Digital Beat*, University of New Mexico Digital Repository, 1992, p. 1, che riporta le parole di un ufficiale del Ministro della Finanza, Horacio Liendo, il quale spiegò che sotto il Piano Brady, l’Argentina accettò *discount* e *par bonds* in pagamento parziale per la futura privatizzazione di aziende statali. L’accordo avrebbe re-finanziato 31 miliardi di dollari in debito e avrebbe mirato a ridurre il capitale del debito di 8 miliardi di dollari. Liendo disse anche che i programmi di privatizzazione avrebbero cancellato 6 miliardi di dollari tra il 1992 e il 1993, metà in debito estero e metà in debito domestico, e reiterò le previsioni del governo argentino, per cui 2,2\$ di dollari in debito estero sarebbero stati pagati nei tre anni successivi (spartiti tra creditori commerciali, Club di Parigi, istituzioni finanziarie multilaterali). Vedere anche J.C. Olivier, “Complexities of addressing interest arrears in a brady transaction: the case of the Republic of Argentina 1992 financing plan”, che spiega come “normalizzare la relazione dell’Argentina con la comunità bancaria internazionale fosse critico

La posizione del Fondo è qui poco chiara: per esempio, Filardo, menzionò l'utilità dei *new money* per evitare di “*pushing the banks into a corner*”.³⁴³ D'altra parte, diversi membri del Board fecero presente la necessità di nuove finanze, sia per i paesi indebitati pesantemente che per quelli che avevano ancora accesso al mercato e per cui il Fondo poteva provvedere a consigli di *policy*, finanziamenti a medio-lungo termine e risorse, ma, al contempo, evidenziarono l'esigenza di evitare il *moral hazard* e di procedere in maniera equa tra i nuovi finanziamenti e la riduzione del debito, che sarebbe dovuta essere un incoraggiamento di “buona gestione delle economie” per i paesi e non un “premio per una cattiva gestione”.³⁴⁴

Cline riconosce come il Piano Brady avesse permesso all'Argentina di “mettere da parte il problema del debito”, anche in considerazione di alcuni cambiamenti dell'economia che permisero una diminuzione del rapporto debito/esportazioni dal 700% del 1987 al 390% nel 1992, di avviare la crescita delle riserve internazionali con un taglio dei debiti di 9 miliardi, di ridurre il debito fiscale e pubblico e stimolare la crescita del PIL argentino da 77\$ miliardi a 228 tra il 1989 e il 1992: il *social deficit* registrava, tuttavia, un aumento dell'incidenza della povertà, visto che lo stato stava “dividendo le sue responsabilità” tra infrastrutture (settore privato) e sanità/educazione (alle province).³⁴⁵ Al contempo, Cline spiega come il Piano di Convertibilità del 1991 avesse permesso all'Argentina menemista di ricevere un “forte voto di fiducia” dai mercati dei capitali internazionali, poiché ricevette flussi dai mercati dei titoli internazionali, da aziende private, della borsa e

per il continuo successo del paese nel ristrutturare l'economia e conciliare i futuri investimenti esteri”: per l'applicazione del Piano Brady in Argentina, p. 241.

³⁴³ *Minutes of Executive Board Meeting 89/58*, EBM/89/58, 19/05/1989, Archivi FMI. Filardo citò anche che mettere da parte una cifra su una base caso-per-caso dovrebbe dare potere ad un paese, una leva, di usare le risorse nella maniera più produttiva per negoziare con le banche commerciali, per esempio argomentando a favore di una riduzione del capitale o degli interessi. Tuttavia, tale interpretazione pare limitata nel non considerare la disparità di potere tra creditori e debitori. Filardo parlò anche dell'urgenza della riduzione del debito per tutti i paesi che si qualificavano per quest'ultima, e l'uso strategico – per le questioni sociali – dei fondi da parte dei debitori; esortò il supporto del Fondo ai “forti programmi d'aggiustamento orientati alla crescita”. Vedere anche “Letter to Michel from Central Bank of Argentina”, 09/04/1992, Secretary's Department Records Division, C/Argentina/820 Member Missions to Washington, Argentina Files, Country Files, Central Files, file 123901, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110110359>, dove Cavallo ringraziava il Fondo per il supporto nelle negoziazioni con le banche commerciali, a seguito dell'accordo appena ottenuto con loro e rinnovando l'importanza dei loro fondi per i programmi di stabilizzazione e per “il progresso del popolo del paese”. Vedere anche N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 134-137, dove l'autrice spiega come le banche avessero beneficiato da tutta la situazione dei debiti, in quanto intermediari senza rischi diretti.

³⁴⁴ “Debt Situation – Developments, Issues, and Role of the Fund”, 17/03/1989, 1989 – Executive Board Minutes (EBM), Executive Board Minutes, Executive Board Documents, file 371547, Archivi FMI, p. 31-33.

³⁴⁵ W. Cline, *International Debt Reexamined*, p. 317-319. Tra i cambiamenti, Cline spiega le conversioni *debt-equity* per le privatizzazioni, tassi di interesse mondiali più bassi e una quantità di esportazioni più elevata. Le province furono responsabili anche di gran parte dell'indebitamento, avendo più soldi a disposizione, vedere C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 271. Vedere anche N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 134-137, che spiega come i Brady deals portarono all'Argentina circa 8.700 milioni di dollari tramite privatizzazioni (ma anche nuova fase di indebitamento per l'acquisto dei buoni di garanzia).

dell'*Eurobond market*. Si deduce da qui come la diminuzione del debito fosse, ancora una volta, necessaria, per consentire una limitata fase espansiva dell'economia: anche nella lettera di intenti di Fraga e Rapanelli del 1989 veniva spiegata la necessità di una riduzione del debito, che sarebbe stata perseguita poi tramite negoziazioni con i creditori e non appena gli effetti del programma di stabilizzazione si fossero verificati, il cui fine era non solo quello di tornare a normalizzare le relazioni creditori-debitori, ma anche di sistemare gli arretrati e trovare accordi per futuri finanziamenti della bilancia dei pagamenti; su questi presupposti, avevano mosso la richiesta di riduzione del debito per una "soddisfacente crescita economica nel medio-lungo termine".³⁴⁶ Si può concludere, dunque, che, nel caso argentino, la negoziazione del Piano Brady fu strettamente condizionata dai traballanti risultati ottenuti dal controllo dell'inflazione.³⁴⁷

6. Il "contagio" e un nuovo declino

L'economia argentina riuscì ad invigorirsi tra il 1991 e il 1994, ma il PIL cadde del 4,6% in concomitanza della crisi messicana, e si sarebbero alternate, sino a fine decennio, fasi di recessione a fasi di espansione, un contesto in cui la stabilità sarebbe stato ancora un obiettivo importante per cui Menem pareva essere stato – ed essere di nuovo – la persona giusta, tanto che sarebbe stato rieletto nel 1995: le priorità del 1995 (crescita economica e controllo dell'inflazione) però, sarebbero state molto diverse da quelle del 1999 (salari bassi e disoccupazione) e i programmi di privatizzazione degli anni precedenti avevano "ripristinato" un sistema di investimenti che le nuove crisi in Asia, Russia e Brasile avrebbero di nuovo reso incerti.³⁴⁸ L'economista argentino Miguel Teubal spiega, in particolar modo, come la crisi del 1995 si sarebbe abbattuta sull'Argentina anche perché i flussi capitali che erano giunti tra il 1991 e il 1994 erano "*based in large measure on speculative capital ready to leave the capital on a moment's notice*": tale dinamica dimostrò la fragilità del sistema e riaumentò i crediti internazionali e i debiti esteri: anche le misure per ovviare

³⁴⁶ "Argentina – Letter of Intent", 12/10/1989, 1989 – Executive Board Specials (EBS), Executive Board Specials (EBS), Executive Board Documents, file 366661, Archivi FMI, p. 11-12.

³⁴⁷ M. Teubal, "Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina", p. 480-481, spiega come la strategia di Menem fu legittimata proprio dalla stabilità data dalla Legge sulla Convertibilità, cruciale per i precedenti del paese. Vedere anche J.M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, p. 526, che spiega come "non ci fosse ancora possibilità di considerare la riduzione del debito" (senza che prima non fossero "normalizzate" le relazioni con i creditori).

³⁴⁸ M. Teubal, "Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina", p. 480-481. Vedere anche N. Brenta, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, p. 134-137, che spiega come tutti i paesi che firmarono accordi Brady si ritrovarono, a distanza di qualche anno, a fronteggiare delle crisi, non potendo rispettare le obbligazioni estere o avvicinandosi molto al *default*, così come fecero altri paesi "dell'evoluzione neoliberale" che non firmarono gli accordi Brady.

alle nuove crisi avrebbero comportato ulteriori problemi sociali, ma sarebbero state definite dal governo, anche in questo caso, come “inevitabili”.³⁴⁹

Come noto, lo scoppio di tali crisi è stato frequentemente associato alle conseguenze delle politiche di liberalizzazione e privatizzazione intensive implementate nella regione, giacché venivano applicate a mercati “emergenti” e dominati da pochi investitori abbienti: nel caso dell’Argentina, fu gestita l’inflazione ma il sistema monetario era ancora debole, e l’arrivo di capitali molto volatili avrebbe potuto facilmente destabilizzare l’economia.³⁵⁰ Boughton riporta, infatti, che l’Argentina fosse sulla *front-line* per contenere il contagio della crisi, a causa della sua storia economica, conti fiscali deboli e controlli e soprattutto a causa della sua fragile organizzazione della valuta, che vincolava le riserve: la fuga di capitali costrinse le autorità ad abbandonare le politiche degli anni precedenti e, con il declino delle riserve, l’attività domestica in contrazione, l’Argentina fece di nuovo richiesta nel 1994 per un *Extended Facility Fund*, che avevano utilizzato da marzo 1992. Tuttavia, anche in questo caso, il Fondo, prima di concederlo, mise le autorità davanti all’obbligo di restringere la fiscalità per impedire ulteriori fuori uscite di capitali e Cavallo, ancora in carica, accettò di aumentare le tasse, in un momento di transizione politica e di resistenza alla disciplina fiscale dai governi di provincia: gli stessi direttori del Fondo rimasero perplessi dal mantenere l’accordo sulla valuta, che ritenevano rischioso, ma altrettanto pensavano di un cambio di sistema in pieno alla crisi.³⁵¹

Anche da alcuni documenti del 1993 si nota un’accortezza delle autorità argentina verso le condizioni sociali delle misure introdotte, specialmente nella fase di negoziazione dei *Brady deals*: nella *statement* del 29 marzo, Zoccali aveva fatto presente l’intenso sforzo delle autorità di procurare maggior consenso possibile senza “perturbare la cornice istituzionale”, in ragione di cui veniva proposta una modifica dei criteri di *performance* per le riforme della sicurezza sociale.³⁵²

³⁴⁹ M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, p. 480-81.

³⁵⁰ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 246. Per l’effetto della crisi messicana del 95 e l’altalenante successiva situazione economica, vedere anche M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, p. 204-205.

³⁵¹ J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 489-491. Sulle elezioni del 1995, vedere S.C. Stokes, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, p. 47, che spiega che nonostante la stabilità dei prezzi raggiunta, il 1993 fu un anno in cui molti lavoratori persero il proprio posto o si ritrovarono con salari stagnanti e comunque Menem rimase popolare, il che gli permise di modificare la Costituzione (se pure in uno sforzo bipartitico) e modificare i termini presidenziali, potendo correre per un secondo *term*, di cui risultò vincitore. Stokes spiega anche che Menem riuscì a vincere il primo *term* grazie alla conquista della stabilizzazione dei prezzi (sebbene gli elettori fossero inizialmente incerti degli effetti dell’economia neoliberale) e ad alcuni slogan persuasivi per i votatori; il secondo *term* fu vinto perché la prova dell’inflazione portò molti cittadini dalla sua parte, cosa che non si verificò con il 1999 e il nuovo focus sulla disoccupazione e la povertà; la conclusione dell’autrice è che un importante segmento della popolazione argentina pareva pronta ad accogliere le idee del libero mercato (vedere p. 136-142).

³⁵² Statement by Mr. Zoccali on Argentina – EBM/93/98 (7/14/93)”, 13/07/1993, BUFF/ED/93/88, Statements made by Executive Directors to Executive Board (BUFF/ED), Executive Board Documents, file 405914, Archivi FMI. Nello

D'altra parte, però, nella revisione dell'Articolo IV per l'Argentina del 1993, i Direttori Esecutivi parevano continuare ad andare in un'altra direzione, suggerendo un restringimento, nuovamente, della politica fiscale, che si sarebbe dovuto inserire nella strategia del governo, specialmente per ciò che concerneva l'amministrazione delle tasse e il sistema di sicurezza sociale, con il fine di bilanciare eventuali problemi del settore pubblico.³⁵³ Le autorità argentine avevano affermato che il nuovo ruolo del governo sarebbe stato quello di “invigorire l'iniziativa privata, ridurre il peso fiscale associato all'esercizio dell'autorità discrezionale o dell'inefficienza amministrative e provvedere ad un'efficace rete di sicurezza sociale e ad una cornice legale più affidabile”.³⁵⁴ All'aumento dei tassi di interesse della Riserva Federale statunitense, nel 1994, il deficit del conto corrente si espanse e le riserve internazionali iniziarono a scomporsi: era chiaro che il contagio della crisi messicana fu un'aggiunta ad una situazione già debilitata, che gradualmente, si sarebbe avvicinata a fasi di benessere sempre più brevi.³⁵⁵ Nella seconda metà degli anni Novanta, l'Argentina sarebbe uscita dalla *technical compliance* con il Fondo a causa della recessione e del deficit fiscale, fino a settembre 1997, in cui comunque l'indebitamento argentino con il Fondo avrebbe raggiunto 6.4\$ miliardi.³⁵⁶ Paddock spiega come il buon andamento dell'economia argentina stesse iniziando ad essere letto in termini di buone relazioni tra Fondo e il paese, e, viceversa, come il buon andamento di questo avesse iniziato a segnalare un benessere dell'economia nazionale.³⁵⁷ Proprio in questi anni i rapporti avrebbero subito una spaccatura tragica che, quanto meno, avrebbe contribuito al tracollo argentino del 2001: per Stiglitz, la nuova economia argentina

stesso documento, emerge un ringraziamento al Fondo per la sua “sensibilità”, sostenendo che il ritardo sulla sicurezza sociale non poteva sminuire lo sforzo del governo nell'amministrazione delle tasse, nel controllo delle spese, privatizzazione, de-regolazione, ed anzi, era casomai prova del *commitment* ad un tipo di riforma che fosse soddisfacente.

³⁵³ “Letter from Leo Van Houtven, Secretary to Central Bank of Argentina”, 19/07/1993, Secretary's Department Records Division, C/Argentina/820 Member Missions to Washington, Argentina Files, Country Files, Central Files, file 123702, Archivi FMI, disponibile a <https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110110160>. Il Consiglio si diceva “deluso” del ritardo delle riforme in tali aspetti; e raccomandava politiche di riforme sociali per consentire più mobilità al lavoro e condizioni di impiego più flessibili, ai fini della credibilità con la popolazione. Oltre a ciò, altri consigli riguardavano la priorità ai risparmi domestici da destinarsi alle riforme e al controllo dell'inflazione/diminuzione della dipendenza dall'estero, un cambiamento della politica monetaria (ritenuta troppo semplice), riforme nel settore della sanità e delle finanze delle province. Per la risposta delle autorità argentine, tendenzialmente d'accordo con i consigli del Fondo, vedere Statement by Mr. Zoccali on Argentina – EBM/93/98 (7/14/93)”, 13/07/1993, BUFF/ED/93/88, Statements made by Executive Directors to Executive Board (BUFF/ED), Executive Board Documents, file 405914, Archivi FMI.

³⁵⁴ Statement by Mr. Zoccali on Argentina – EBM/93/98 (7/14/93)”, 13/07/1993, BUFF/ED/93/88, Statements made by Executive Directors to Executive Board (BUFF/ED), Executive Board Documents, file 405914, Archivi FMI.

³⁵⁵ M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, p. 205.

³⁵⁶ J.M. Boughton, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, p. 489-491. L'autore spiega come durante gli anni Novanta, l'Argentina ebbe numerosi *stand-by arrangements*: 1989-91, 1991-92, più un EFF arrangement 1992-1996 e uno del 1996-1998, di cui dal primo aveva utilizzato tutte le risorse e del secondo l'85%.

³⁵⁷ J.V. Paddock, “IMF policy and the Argentine Crisis”, p. 161.

era un sistema destinato a fallire, a causa della sua esposizione agli shock esterni, e Öncü, spiega come “quello che si pensava sarebbe successo, succedette”, e trascinò il paese nel caos delle rivolte nate dal “dolore economico” che le ricette continuavano ad imporre.³⁵⁸

³⁵⁸ S. T. Öncü, “A sovereign debt story: Republic of Argentina v NML Capital”, p 11. Per le crisi di fine anni Novanta, vedere C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 257-264.

Conclusioni

Come una profezia, una *twin crisis* toccò proprio la sorte del Messico, la cui crisi “tequila” del 1994-1995 testimoniò il fallimento del primo “mercato emergente”, evidenziando l’ormai evidente legame tra il piano politico e quello finanziario: il Messico era stato il paese “in via di sviluppo” che aveva ricevuto più flussi capitali tra il 1990 e il 1993, specialmente anche per la politica dei cambi (*peso/dollaro*) che aveva adottato il governo Salinas, la quale beneficiava e assicurava agli investitori, e Marichal spiega tale crisi come una “nuova crisi del debito”, associata però ad un collasso monetario e bancario che, se durante la crisi degli anni Ottanta era stato parzialmente attutito, in questa fase si era pienamente dispiegato, anche perché, diversamente dalla crisi precedente, il Messico accumulò sia debiti esteri a lungo termine (come quello della PEMEX) che alcuni a breve termine, che per decisione del governo e della Banca centrale sarebbero dovuti essere liquidati entro i primi mesi del 1995.³⁵⁹ Infine, Marichal collega il deficit della bilancia commerciale messicana anche all’entrata nel GATT (1986) e, successivamente, nel NAFTA (1994): gli investimenti a breve termine coprivano così il deficit commerciale, ma l’instabilità del meccanismo contribuì al generarsi della crisi del 95.³⁶⁰ Tra le rivolte zapatiste e l’assassinio del candidato presidenziale Luis Donaldo Colosio (1994), si generò il panico sia negli investitori messicani che stranieri e comportò una nuova fuga di capitali che il governo aveva tentato di evitare, specialmente tramite le azioni di Salinas e Aspe, che volevano trasmettere un’immagine di stabilità monetaria a seguito della posizione del Messico nell’accordo firmato con Washington e Ottawa.³⁶¹ Questi ultimi rimandarono la svalutazione fino a fine mandato, ma emisero nuovi

³⁵⁹ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 250-253. Vedere anche US Government Publishing Office, Congressional Record – Senate, S1869-1871, Vol. 141, No. 2, 01/02/1995, disponibile a <https://www.congress.gov/104/crec/1995/02/01/141/20/CREC-1995-02-01-pt1-PgS1869.pdf>. Vedere anche S. W. Armbrrecht, “The Brady Plan: An Attempt to Solve the Mexican Debt Crisis” p. 23-24: la parziale privatizzazione dell’industria petrolifera fu particolarmente importante, da sempre nazionalizzata – sebbene l’opposizione a Salinas e al PRI (sia privata che pubblica) avesse mostrato la preoccupazione per cui maggiori investimenti esteri avrebbero riportato il Messico ad essere dominato da attività estere/multinazionali.

³⁶⁰ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, pp. 264-267.

³⁶¹ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, pp. 264-267. Per la “buona immagine” che il governo messicano cercava di proiettare (al punto in cui nascose le rivolte), vedere S.K. Purcell, “The changing nature of US-Mexican relations”, p. 149. Vedere anche H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 216 e 537-538, che spiega che le rivolte zapatiste avevano come movente la visione del NAFTA come una “sentenza di morte” per le popolazioni indigene della zona, tra le più povere della società, e nacquero, quanto meno al principio, da un’opposizione alle riforme e da una lamentela per la fine del reparto agrario. In US Government Publishing Office, Congressional Record – Senate, S1869-1871, Vol. 141, No. 2, 01/02/1995, disponibile a <https://www.congress.gov/104/crec/1995/02/01/141/20/CREC-1995-02-01-pt1-PgS1869.pdf>, Bradley spiega come la crisi si fosse generata perché il Messico, come tanti altri paesi – tra cui include anche gli USA degli anni Ottanta – stava basando la sua crescita finanziaria sull’importazione di capitali, che, per continuare, avevano bisogno di uno slancio di sicurezza agli investitori (ossia, gli investitori avrebbero continuato ad investire solo in caso elevati ritorni dal rischio): questa arrivò proprio dal NAFTA del 1994, ma, al contempo, vi fu il problema dell’assassinio

strumenti finanziari (“tesobonos”), pagabili in *peso* ma indicizzati al dollaro; il collasso del sistema bancario e il ribaltamento dell’economia del 1995 arrivò al cambio di governo, con *business* falliti ed elevata disoccupazione, e, anche in questo caso, il fallimento tecnico richiese l’intervento esterno.³⁶² Quest’ultimo consisteva in un prestito di 17.000 milioni di dollari dal Fondo e un accordo *swap* tra il Tesoro statunitense e la *Secretaria de Hacienda* del Messico per altri 20.000 milioni di dollari per coprire gli effetti della crisi monetaria: nella realtà fattuale, il pagamento del riscatto sarebbe stato sulle mani dei *taxpayers* messicani e a carico della compagnia petrolifera statale (PEMEX); al contempo, Marichal ritiene le politiche scelte da Mancera e Aspe fattori diretti che causarono la crisi, e critica il fatto che i due esponenti non furono mai portati a giudizio e che lasciarono che il Messico pagasse più di 14.000 milioni di dollari al Tesoro statunitense per liquidare i prestiti emergenziali: ricevettero, così, l’ammirazione di Clinton per aver “rispettato le obbligazioni contrattuali” (mentre la cifra dovuta dal Fondo sarebbe stata coperta tra il 1996 e il 1998 con le entrate dalle vendite petrolifere).³⁶³ A favore dell’intervento statunitense, il senatore Bill Bradley (1977-1997), durante una sessione del Congresso, diede diverse motivazioni (non prive di opposizione) e descrisse la visione della questione messicana come nazionale: il governo statunitense doveva, in questa visione, intervenire il prima possibile per stabilizzare il sistema finanziario messicano, sempre con il fine di sostenere la crescita economica affinché diventasse un mercato ancora migliore per gli export del Nord; il governo messicano, d’altra parte, doveva trovare

politico; delle rivolte sociali e dell’aumento dei tassi d’interesse statunitensi, a fronte di cui, gli investitori ritennero più profittevoli gli investimenti in USA che in Messico. Le riserve internazionali del Messico riiniziarono a scomporsi e ci fu una frettolosa svalutazione del peso da parte del governo, a cui le istituzioni e i governi esteri prescissero la recessione come “cura” (diminuzione dei salari reali per diminuire la consumazione interna e rendere le esportazioni più competitive) per ridurre la domanda di capitali (una soluzione poco compatibile con la situazione sociopolitica).

³⁶² C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, pp. 264-267. C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global*, pp. 253-255. Vedere anche Congressional Record – House, 01/02/1995, H980: sulla necessità di un pacchetto di salvataggio, il Congresso si trovò diverse volte con opinioni diverse e, in diversi, infatti si opposero all’aumento dei tassi di interesse, che avrebbe complicato, da una parte, il supporto dei crediti dei cittadini statunitensi (mutui, debiti universitari, macchine) e dall’altra il recupero messicano. Un *congressman* spiegò precisamente che i soldi per il Messico sarebbero finiti non nelle mani dei poveri, ma delle elite più ricche, lasciando il peso di tale decisione ai cittadini statunitensi (e reitera che il Piano Baker e Brady erano anch’essi forme di intervento che avrebbero dovuto terminare la crisi del debito messicana nel 1990. Vedere anche vedere anche US Government Publishing Office, “Peso Bailout”, H1030, Vol. 141, No. 2, Congressional Record – House, 01/02/1995, disponibile a <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-1995-02-01/pdf/CREC-1995-02-01-pt1-PgH1027-2.pdf>; anche il *congressman* Hunter (California) portò alcuni argomenti contro il *bailout*, evidenziando la necessità per gli Stati Uniti di stare fuori, lasciando che i problemi del Messico si risolvessero direttamente tra creditori e debitori, e sottolineando l’incoerenza di chi credeva nel libero mercato e supportava il NAFTA, ma credeva anche che l’intreccio di politica ed economia nella forma di sussidi al Messico potesse avere senso. Vedere anche M. Moffett, P. Fritsch, P. Duckerman, J.M. Schlesinger, M. Lifsher, “Interim Argentine President Tries To Sort Out A Solution To His Debt-Plagued Nation’s Woes”, *Wall Street Journal*, 24.12.2001, per un confronto tra l’aiuto al Messico e l’aiuto mancato all’Argentina post 2001.

³⁶³ C. S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 264-267. S.K. Purcell, “US-Mexico relations: an optimistic view”, p. 143-144.

un metodo di uscire dai cicli di recessione e crisi valutarie (e anche economico-sociali) ed impegnarsi ad ottenere più risparmi per autogenerare la crescita – come le “tigri asiatiche” avevano fatto – e mantenere il consenso popolare.³⁶⁴ La filosofia di Washington era chiara: “... *We need a stable, democratic and prosperous neighbor to our south for reasons of our own stability, democracy and prosperity*”.³⁶⁵ Nel caso del Messico, infatti, il NAFTA compromise ancor di più le economie e le situazioni politiche dei due paesi: con una più profonda integrazione, elementi di politica estera (come la questione del *peso*, della migrazione illegale o del trattato) si trasformarono frequentemente in interessi di politica domestica, in una situazione in cui i rapporti erano già sbilanciati a favore del Nord (benché con il NAFTA, una crescente porzione della popolazione statunitense iniziasse a collegare una serie di problematiche proprio a problemi esterni derivanti dalla sottoscrizione a tale patto).³⁶⁶

La quasi de-capitalizzazione totale della banca centrale messicana, che rimase con meno di 4 milioni di dollari nelle riserve internazionali, costrinse ad un’accettazione della fluttuazione del *peso* e lo espose a nuovi attacchi speculativi e ad una svalutazione ancor più consistente: la Banca del Messico fu la prima banca centrale autonoma a portare la propria economia sull’orlo del dirupo.³⁶⁷ Il circolo vizioso che si innescò fece sì che le autorità messicane accettassero di riscattare gli investitori ed impedirono, di fatto, la rivalutazione del *peso*, che, a sua volta, espose l’intera economia all’iperinflazione e ad alti tassi d’interesse, in mancanza di un programma per difendere l’impiego: le banche messicane erano per la maggior parte in fallimento tecnico e il governo creò un

³⁶⁴ US Government Publishing Office, Congressional Record – Senate, S1870, Vol. 141, No. 2, 01/02/1995, disponibile a <https://www.congress.gov/104/crec/1995/02/01/141/20/CREC-1995-02-01-pt1-PgS1869.pdf>.

³⁶⁵ US Government Publishing Office, Congressional Record – Senate, S1871, Vol. 141, No. 2, 01/02/1995, disponibile a <https://www.congress.gov/104/crec/1995/02/01/141/20/CREC-1995-02-01-pt1-PgS1869.pdf>.

³⁶⁶ S.K. Purcell, “The changing nature of US-Mexican relations”, p. 142-152. Si noti anche la situazione politica, per la quale, la transizione democratica e la maggior trasparenza governativa del Messico rappresentava per gli USA un fattore destabilizzante e di imprevedibilità nel breve termine, ma, potenzialmente, avrebbe funzionato da catalizzatore di interessi tra i due paesi nel lungo termine a fini cooperativi (vedere p. 153). Vedere anche US Government Publishing Office, “The American People Need to be Heard in Decisions on Mexican Bailout”, H1027, Vol. 141, No. 2, Congressional Record – House, 01/02/1995, disponibile a <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-1995-02-01/pdf/CREC-1995-02-01-pt1-PgH1027-2.pdf>, nel quale emerge la contrapposizione tra Mr. Wamp (repubblicano conservatore del Tennessee che si opponeva al NAFTA, definendo la questione Messico una “crisi di Washington”, nella misura in cui non venivano ascoltate le richieste dei cittadini) e Mr. Coleman (democratico del Texas, che difendeva la leadership democratica, le azioni di Clinton fatte in base all’interesse nazionale e la promulgazione del NAFTA a beneficio delle imprese del *Southwest*). Vedere anche P. C. Olave, “Plan Brady: solución a la crisis de la deuda?”, p. 4, che spiega come il Messico rappresentasse il successo della “*ortodoxia fundamentalista*” e che i costi sociali dell’esperienza messicana contribuirono alla visione di questo problema come domestico per il Stati Uniti. L’autrice spiega anche come l’applicazione del Piano Brady fosse responsabile di condizionalità sempre più strette per i nuovi che vi aderirono (ciò è confermato dall’analisi che questa tesi fa del caso argentino). Vedere anche CEPAL, *Panorama Económico de América Latina*, p. 10 e J. C. Berthélemy e R. Lensink, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, p. 17-18 e 35, che confermano un funzionamento diverso del Piano Brady in altri paesi.

³⁶⁷ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 255.

programma per assorbire i crediti, ma l'unico effetto fu quello di aumentare il debito pubblico, nuovamente supportato dai *taxpayers* messicani.³⁶⁸ Gli effetti sociali furono disastrosi: si persero quasi 1 milione di impieghi nell'economia e si intensificò l'emigrazione dei lavoratori agli Stati Uniti, e i nuovi valori dei mercati dei capitali presto contagiaronò anche Argentina, Brasile e Colombia.

Senza dubbio, infatti, tra il 1995 e il 1999 la situazione economico-politica argentina registrò diverse problematiche, tra cui la fuga di capitali, l'*overshadowing* delle decisioni del Fondo, un'elevata austerità (specialmente nella forma di aumento delle tasse e dei tassi di interesse), tensioni tra il governo argentino e alcuni gruppi di interesse che erano contro l'intervento del Fondo, la continua dipendenza dai capitali esteri e la questione del *moral hazard* degli investitori che continuavano a speculare, ma anche un crescente *trade deficit* e una moneta sopravvalutata (il Fondo avrebbe continuato a consigliare il *dollar peg*, anche a fine 2001) e l'insostenibilità sociale delle politiche introdotte.³⁶⁹ Il fallimento tecnico argentino del 2001 sarebbe diventato uno dei temi di economia e finanza internazionali più discussi, tanto per la sua risonanza, quanto per le sconvolgenti conseguenze sociali che avrebbe provocato sulla popolazione (come scrive Paddock, "*people do not eat exchange rates*").³⁷⁰ La crisi del 2001 sarebbe stata particolarmente gravosa, tuttavia, anche per il trattamento che si sarebbe riservato al paese del Cono Sud da parte dei creditori e delle istituzioni internazionali: Öncü descrive il rifiuto di supporto (precisamente di un

³⁶⁸ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 256. Vedere anche S.K. Purcell, "The changing nature of US-Mexican relations", p. 143 e 145.

³⁶⁹ Vedere J.V. Paddock, "IMF policy and the Argentine Crisis", p. 164-65: sulla questione del *peg* consigliato dal Fondo, vi è dibattito: alcuni ex Direttori sostengono di non averlo sostenuto, al contrario di alcune fonti che indicano chiaramente che lo hanno fatto. Paddock riconosce come una soluzione migliore avrebbe potuto essere quella di togliere il *peg*, permettere una libera fluttuazione della valuta, che, come nei casi di Russia e Brasile, non condusse alla temuta iperinflazione. Sull'ultimo punto, vedere p. 167-70, dove spiega come la convinzione degli investitori che il Fondo entrasse in gioco per sostenere il *peso*, qualora fosse caduto, spinse gli investitori ad investire pur consapevoli della difficoltà del debitore a ripagare (il Fondo aveva, con i *bailout*, da questa prospettiva, eliminato il rischio di un *default* e incoraggiato gli investimenti a livello globale). Un'osservazione importante riguarda la natura dei capitali tra i primi e i secondi anni Novanta: mentre nel primo caso i fondi arrivavano per lo più privati, mentre nei secondi, erano perlopiù diretti al governo nazionale e il flusso di capitali privati si iniziò a ridurre dal 1998; la conseguenza fu che l'accumulazione di riserve e la liquidità interna divennero sempre più dipendenti dall'accesso del settore pubblico ai fondi internazionali (vedere M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", p. 205).

³⁷⁰J.V. Paddock, "IMF policy and the Argentine Crisis", p. 165. Vedere anche M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", p. 206-08 per alcuni sviluppi del 1999 e p. 208-209, dove spiegano che le misure per il *default* del 2001 segnarono la fine effettiva del regime di convertibilità, formalmente abbandonato solo nel 2002. Vedere anche C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 271: il panico finanziario degenerò fino al punto in cui il governo dovette imporre un controllo sulle operazioni correnti bancarie ("*corralito*") e il governo cadde a distanza di giorni, il 19 dicembre 2001, con rivolte sociali che comportarono diverse morti. Vedere anche C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 261-263: questo momento costituì l'ultimo tentativo per evitare il *default*, proteggere le riserve ed evitare la svalutazione.

accordo programmato di 1,3 miliardi di dollari per un prestito) a causa del deficit budgetario argentino come “*the last nail in the coffin*” per l’economia argentina, quasi ad indicare una situazione fortemente debilitata da anni per il condizionamento alle volontà dei creditori.³⁷¹ E, anche in questo caso, la questione del *default* o non *default* sarebbe rimasta una questione delicata, suggerito da diversi ma frequentemente rifiutato dalle autorità argentine, in onore di quella “disciplina dei debitori” che si era andata fortificando, nonostante l’indebolimento dei meccanismi di “costrizione” dei creditori.³⁷²

Il costo della svalutazione, d’altra parte, era troppo alto: quasi tutti i 95 miliardi di dollari in titoli del paese erano denominati in valute statunitensi o europee e, con una svalutazione del *peso*, l’Argentina avrebbe dovuto spendere cifre più elevate per coprire le proprie obbligazioni.³⁷³

Si sarebbero aperte così, nei mesi successivi, nuove rinegoziazioni con il Fondo, con effetti importanti sul mercato dei cambi argentino e dopo una buona dose di *denial* da parte delle autorità argentine: l’aspetto più grave, tuttavia, è il bivio davanti a cui l’Argentina si sarebbe trovata, con, da

³⁷¹ S. T. Öncü, “A sovereign debt story: Republic of Argentina v NML Capital”, p. 11. Vedere anche M. Moffett, P. Fritsch, P. Duckerman, J.M. Schlesinger, M. Lifsher, “Interim Argentine President Tries To Sort Out A Solution To His Debt-Plagued Nation’s Woes”, *Wall Street Journal*, 24.12.2001, dove si spiega la “retorica populista” di Rodriguez Saá (2001), che aveva criticato la priorità data al debito estero piuttosto e la scarsa attenzione a quello domestico, rimproverando sia le spinte del Fondo che il poco supporto degli Stati Uniti di Bush (W.), orientati sulla priorità del terrorismo e scettici sul buon utilizzo di nuovi eventuali fondi, al punto in cui scaricarono la responsabilità sulle autorità argentine.

³⁷² J. Roos, *Why not default?*, p. 190-193. Charles Calomiris, esponente filo-liberale, per esempio, sosteneva che la strada migliore fosse proprio quella del *default* e della ristrutturazione del debito, anche in questo caso, per mantenere l’Argentina ancora coinvolta nei meccanismi dei prestiti, spiegando che “*US institutions are already ‘underweight’ on Argentinian debt*”, a cui Cavallo rispose che ci fu una completa omissione di quello che avrebbe comportato un *default* o una ristrutturazione forzata (insieme al nuovo presidente argentino, Fernando De La Rúa, 1999-2001, si opposero fino all’ultimo). Vedere anche p. 181-184, dove l’autore spiega come la spinta per il *default* non avvenne per altruismo, ma anzi, per ripristinare la *credit-worthiness* del paese e mantenere il paese nel “gioco” dei prestiti, evitando un ripudio del debito, unica occasione in cui le banche avrebbero potuto subire delle perdite. Inoltre, Roos spiega come Anne Krueger, *First Deputy Managing Director* del Fondo (2001-2006), avesse definito gli anni 80 come gli anni “*generally orderly*” della gestione della crisi, a confronto dei creditori “crescenti” di fine anni Novanta. Vedere anche M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, che spiegano come la stessa Krueger, nel 2003, riconobbe di aver sbagliato diagnosi quando disse che il recupero dell’Argentina era “*rebote de un gato muerto*”, un’espressione che nella finanza si usa per indicare la piccola e breve ripresa di un’azione in calo, manifestando sorpresa davanti all’abbassamento dell’inflazione e la rapidità del recupero (p. 227). Per i rapporti negativi tra Fondo ed Argentina dal *default* in poi, p. 226-232. Vedere anche p. 187-191, dove spiegano la notorietà del caso argentino e mettono in dubbio l’immagine dell’Argentina come *serial defaulter* ed esposti alla *debt intolerance*, generalmente collegata alla condotta irresponsabile dei governi che insistono nel contrarre debito estero sopra il limite di tolleranza del proprio paese. Tra questi Argentina, Cile, Brasile e Messico, ma solo l’Argentina incorse nel *default* tecnico posteriormente alla prima crisi, e, sebbene anche Brasile e Messico soffrissero nuove crisi, vennero trattati diversamente perché non sospesero mai le loro obbligazioni esterne. Vedere anche M. Teubal, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, dove l’autore spiega come le persone maggiormente colpite furono i pensionati di Europa e Giappone, che erano stati consigliati male dalle banche, ad acquistare titoli pubblici argentini ad alta profittabilità.

³⁷³ M. Moffett, P. Fritsch, P. Duckerman, J.M. Schlesinger, M. Lifsher, “Interim Argentine President Tries To Sort Out A Solution To His Debt-Plagued Nation’s Woes”, *Wall Street Journal*, 24.12.2001.

una parte, l'appoggio del Fondo grazie alla massiva liberalizzazione dell'economia/privatizzazione e disciplina fiscale, e, dall'altra, la sofferenza per l'imposizione delle stesse condizionalità contro cui avevano avvocato a inizio anni Novanta (*fiscal surpluses & austerity measures*).³⁷⁴ Anche in questo caso, l'austerità imposta avrebbe agito contro politiche espansive potenzialmente migliori per il recupero e dato inizio ad un percorso a catena di caduta della sicurezza degli investitori, negoziazioni sempre più difficili e una forzatura nell'applicazione del programma del Fondo e, come nella crisi degli anni Ottanta, tale strategia sarebbe stata seguita sino a quando non sarebbe diventato chiaro che i *bailout* non sarebbero stati sostenibili o di aiuto all'economia o alla società.³⁷⁵ Il Fondo avrebbe poi considerato una svalutazione solo nel momento in cui le compagnie argentine fossero diventate non competitive contro quelle regionali e quando il governo argentino sarebbe stato tragicamente costretto ad imporre un limite di ritiro della liquidità di 1000\$.³⁷⁶

In base allo studio che si è fatto dei due casi latino-americani coinvolti nella crisi dei debiti esteri, si evincono alcune conclusioni.

Una prima riguarda i rapporti tra creditori e debitori internazionali, oggetto di questa tesi, i quali, sebbene fossero legati tramite questioni economiche e finanziarie, furono fortemente influenzati dallo scenario politico del tempo, specialmente nel tratto conclusivo della crisi, quando la concomitanza degli eventi rese possibile un Piano di riduzione/conversione del debito che coronava un processo di riforme che si era sviluppato lungo tutto il decennio, proprio nello stesso anno in cui una possibile alternativa di sviluppo stava gradualmente perdendo consenso e sgretolandosi fino a cadere completamente. A questa conclusione si giunge specialmente se si osservano gli scambi tra i leader dei paesi presi in esame, dunque rispettivamente tra Salinas e Bush e tra Menem e Bush. Nel primo caso, si riscontra un dialogo che fonda il suo senso sulla reciprocità, sull'idea di due paesi complementari su una serie di questioni di cui il debito estero era parte, e da parte di Salinas, il "cambio di prospettiva" non era accaduto per diverse circostanze ma tramite la volontà politica di "estendere i punti di vista condivisi". Nel secondo caso, invece, si ritrova un costante riferimento a

³⁷⁴ J.V. Paddock, "IMF policy and the Argentine Crisis", p. 159.

³⁷⁵ J.V. Paddock, "IMF policy and the Argentine Crisis", p. 172-178. N. Brenta, "Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración", p. 28, riporta come le proiezioni del Fondo per il 2001 valutassero una crescita dell'economia argentina (PIL) del 3,4% nel 2000 e solo del -1,4% nel 2001, eccessivamente ottimiste, poiché nella realtà furono -0,5% e -4,4%, sottostimando il rischio del debito sovrano e nella convinzione che questa, con le misure messe in atto, si sarebbe re-finanziata pienamente. L'implementazione dei pacchetti del 2000-2001 sono spiegati da Frenkel come affini ad una visione *fiscalista* della crisi (vedere M. Damill, R. Frenkel e M. Rapetti, "La deuda argentina: historia, default y reestructuración", p. 207).

³⁷⁶ J.V. Paddock, "IMF policy and the Argentine Crisis", p. 172-178. C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 270-271: spiega come uno degli effetti delle misure introdotte fu quello di aumentare il consumo di beni importati e soprattutto di avere un maggiore credito personale. Questo era collegato al fatto di usare molta liquidità, ed una restrizione sui ritiri al bancomat operava su tale libertà.

quello che un accostamento agli Stati Uniti poteva comportare, di rimando all'integrazione in un sistema che aveva dei parametri ben precisi e che il paese del Cono Sud era "riuscito" a raggiungere, quasi a voler "correggere" un'immagine che era stata danneggiata da anni di difficoltà negoziali e di allontanamento dalle priorità e visioni di Washington. Al contempo, questi due rapporti si sono rivelati specchio dei rapporti con le istituzioni finanziarie internazionali, giacché il Messico è stato trattato come un "caso speciale" in diverse occasioni ed ha sancito la metodologia che sarebbe stata poi utilizzata anche con gli altri paesi della regione. L'Argentina invece, è rimasta macchiata dalla "negligenza" degli anni Ottanta, un distacco che non si è mai pienamente risanato, come si può osservare dalle tempistiche dilatate per la riduzione del debito o per le condizionalità sempre più stringenti che venivano richieste alle autorità, nonostante ci fosse un livello di consapevolezza, come dimostrano le fonti primarie utilizzate, sia dalle autorità stesse e sia dagli ufficiali del Fondo, dei costi sociali che un'accelerazione delle riforme avrebbe comportato. Gli aggiustamenti del Fondo hanno rappresentato, insomma, una minaccia incombente sul benessere di entrambi i paesi, la cui mancata introduzione avrebbe comportato un *default* che, quanto meno al tempo, non sarebbe stato sostenibile. Inoltre, ciò conferma una critica che, nel corso degli anni, si è costruita in merito alle istituzioni internazionali: benché queste abbiano l'essenziale compito di unire i paesi in forum di mediazione e pratiche condivise, sono, esse stesse, caratterizzate da una disparità di potere, nel caso del Fondo, dettata da una questione ideologica, in quanto include in sé lo spirito cooperativo e democratico di cui gli Stati Uniti si erano fatti portavoce nel secondo dopoguerra, ma anche da una questione economica, in considerazione del fatto che gli Stati Uniti detenevano (e detengono) la maggior quota di partecipazione sul capitale di quest'ultimo.

Una seconda conclusione riguarda il Piano Brady, posto come punto finale della crisi ma che, con un'analisi più approfondita, si dimostra aver agito in due modi diversi su realtà diverse. Quella messicana, una in cui l'evoluzione neoliberale si sviluppò internamente al mono-partito che aveva governato il paese per più di settant'anni, mentre quella argentina, una in cui l'adozione delle politiche di Washington giunse all'improvviso da un governo che nasceva come Peronista, erede delle rovine della dittatura e dei problemi legati al debito della successiva democrazia. Nel caso messicano, la relazione con gli Stati Uniti era sancita da un rapporto di interdipendenza, che si biforcava in una mutua deterrenza dal prendere decisioni in una o l'altra direzione e in un primato costante in diverse dimensioni, dalle tempistiche delle negoziazioni, all'accesso ai fondi durante gli stadi finali della prima crisi e dal tempestivo sforzo statunitense di attutire gli effetti anche nella seconda crisi. Nel caso argentino, era invece una parentesi di amicizia al volgersi del 1989 in una storica relazione di diffidenza e scontro, che determinò un distacco anche nella crisi successiva.

Nel contesto messicano, il Piano Brady ha rafforzato un processo di recupero e di vincolo sempre più stretto alla realtà economica statunitense, che era storicamente presente. In quello argentino, ha rappresentato il tratto conclusivo di uno sforzo che era mirato, dal 1983, alla stabilità dell'economia, che fu contagiata facilmente dalla destabilizzazione di un paese in cui, presumibilmente, il Piano Brady ripristinò il benessere economico. Ciò dimostra che, in primo luogo, il Piano Brady non fu la vera "fine della crisi", quanto più un passaggio importante sul percorso delle economie latino-americane ma dagli effetti limitati. Questo conferma la visione per cui l'esposizione delle economie ai flussi capitali e un'accelerazione delle riforme pregiudichi la stabilità, e che la questione dell'efficienza economica dovrebbe mai eccedere quella della sostenibilità. In secondo luogo, la lettura dei fatti di questa tesi, prova che, sebbene uno dei vanti del Piano Brady fosse quello di riservare metodi negoziali cuciti sui singoli paesi, dall'altra parte, ebbe l'effetto di condurre quanto meno due delle realtà aderenti a nuovi picchi di crisi con effetti sociali ancor più profondi.

Il Piano Brady si intreccia con la dimensione del Consenso di Washington, poi, nella misura in cui la gravitazione verso il mondo proiettato da Washington era un inamovibile requisito per poter accedere alla ricomposizione del debito e ad un recupero economico. Per questo motivo, il contributo di questa tesi si trova anche nell'osservare il Consenso tramite la "lente" della crisi del debito estero, una prospettiva che rende chiara come tale costruzione non dovrebbe essere letta solo come una naturale consapevolezza dei paesi che vi presero parte, ma anche come sviluppata con la complicità delle gravi situazioni economiche che urgevano i governi ad emergere dalla stagnazione e dalla costante instabilità ed aiutata dal graduale decadimento di un modello di sviluppo alternativo. Lo storico Michael Hunt esprime bene tale vincolo, e scrive che:

"No surprise that many leaders in the developing world thought twice about challenging Washington and gave instead serious consideration to prudent accommodation. As the century drew to a close, accommodation meant accepting the international free-trade regime designed and backed by the United States and the resulting constraints of development choices".³⁷⁷

Questo concetto non implica una completa passività dei governi dei paesi analizzati, ma anzi, ne rivaluta le motivazioni dietro ai processi decisionali e chiarisce, così, la forzatura dietro a quella "rivoluzione silenziosa" che si era sviluppata negli ultimi vent'anni del Novecento. Inoltre, l'analisi

³⁷⁷ M. Hunt, *The American Ascendancy. How the United States gained & wielded global dominance*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2007, p. 312.

presente in questa tesi dimostra come la “fine della storia” nel 1989 fu, in realtà, smentita dalle nuove crisi di fine decennio. Come si è visto, ci fu una concomitanza che lasciò eccessivo spazio alle *quiebras técnicas*.³⁷⁸ Secondo Paddock, “*the IMF habit of applying the Washington Consensus blinded it to the particular needs of Argentina and may have ignored a window of opportunity to turn around the economy*”.³⁷⁹ Per Marichal, il Fondo attuò come “*un bombero, per no como alguien con la capacidad necesaria para anticipar el fuego*”, ovvero, come un organismo che aveva riportato i flussi capitali nei paesi ma non aveva aiutato ad introdurre meccanismi regolatori e prevenzioni di rischio, così come era accaduto nella crisi del 1982.³⁸⁰ Non solo, lo stesso autore attribuisce a due motivazioni alla mancata efficacia degli “insegnamenti” del Consenso di Washington: l’austerità portate dal fissaggio delle valute e gli aggiustamenti macro-economici, non adatti per un mondo in preda alla volatilità (“*[le istituzioni internazionali]...en esencia estaban pidiendo un virtuosismo extraordinario, como si cada gobierno fuese un artista del trapecio financiero global*”). Queste furono, per l’autore, due lezioni di fine secolo che la comunità internazionale avrebbe applicato nella crisi del 2008, insieme allo sforzo congiunto per sanare l’economia mondiale (nel caso di quest’ultima, con l’intervento di alcuni membri del G20) e all’assicurazione, da parte dei governi e delle banche centrali, di consistenti riserve internazionali in dollari e valute forti, sia per correggere gli squilibri della bilancia commerciale, sia per proteggersi da eventuali attacchi speculativi.³⁸¹

³⁷⁸ J. Roos, *Why not default?*, p. 222 per i diversi percorsi di Messico ed Argentina dal debito al *default*/mancato *default*. Vedere anche W. Cline, *International Debt Reexamined*, pp. 294-296, che argomentò come la chiave del successo messicano, prima della crisi del 1995, giacesse nel binomio liberalizzazione/privatizzazione, da cui il governo aveva ricavato soldi per la spesa sociale, ma soprattutto nella possibilità di controllare l’inflazione su un panorama fiscale saldo, diversamente dai piani eterodossi di Argentina (Plan Austral) e Brasile (Plan Cruzado). Vedere anche “First State of the Nation Report”, 02/11/1989, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Agosto-Dicembre 1989, WHDAI Country Files, Western Hemisphere Department Records, file 588265, p. 128-130, Archivi FMI, in cui Salinas parla della gestione della crescita economica tramite il controllo dei prezzi e dell’inflazione, e anch’egli riconosce l’efficacia nella riduzione dell’inflazione tramite un saldo programma fiscale che considerasse però anche le necessità sociali (si riferisce al Patto di Solidarietà Economica del 1987).

³⁷⁹ J.V. Paddock, “IMF policy and the Argentine Crisis”, p. 172-178. L’autore si riferisce qui all’applicazione dei programmi del Fondo anche con i problemi del 2001, davanti a cui avrebbe potuto essere più adatta un’espansione dell’economia piuttosto che misure restrittive.

³⁸⁰ C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 261.

³⁸¹ C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, p. 264-268. Marichal spiega come l’abbattersi della seconda grande crisi del nuovo millennio, quella del 2008, abbia messo in luce le dinamiche del “contagio” tra le crisi. L’autore spiega come Cina, Russia, paesi del Sud-Est asiatico, ma anche Brasile e Messico aumentarono le proprie riserve e, nel caso di alcuni paesi dell’America Latina, tra il 2006-7, approfittarono del successo delle esportazioni per liquidare i prestiti sospesi con le istituzioni e i creditori, entrambi fortemente messi in dubbio dopo le vicende delle crisi e usa Unione Europea e Cina come esempi di regolazione e difesa tramite le banche centrali. Vedere anche C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 276, dove l’autore spiega che l’America Latina e i paesi del Sud-Est asiatico riuscirono ad attutire meglio ai contraccolpi della crisi del 2008. Per una spiegazione dettagliate delle dinamiche della crisi del 2008, vedere C.S. Marichal, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global*, capitolo 6 e N. Brenta e M.

In ultima battuta, un problema finale è rappresentato dalla fallibilità del sistema stesso che ha permesso che i rapporti creditori-debitori assunsero la veste raccontata in questa tesi. Gli ingressi degli anni Novanta perdono di valore in confronto alla miseria (in termini di povertà, mortalità infantile e redditi decrescenti) che emerge da un'analisi micro-economica, piuttosto che macro-economica, dei fatti: se, per le classi più abbienti, le riforme neoliberali comportarono un arricchimento, per le classi medio-basse ciò si manifestò con la rimozione del controllo dei prezzi (o sussidi) sui beni essenziali, la perdita del lavoro/abbassamento del salario a causa della privatizzazione e di una maggiore competizione nel mercato del lavoro.³⁸² Si generò, così, una polarizzazione delle classi sociali, davanti a cui la popolazione non poteva godere di un'eguaglianza individuale, di cui lo Stato e la democrazia occidentali si erano fatti estremi difensori.

Il rammarico di molte realtà per le politiche di Washington sarebbe diventato esplicito, dall'Africa, al Venezuela e al resto del subcontinente latino-americano. A metà del 2000, *The Economist* riporta che le visioni in merito allo sviluppo da parte degli accademici erano molto diversificate: Joseph Stiglitz, che operò anche come *ex chief economist* della Banca Mondiale, criticò le politiche del FMI in Asia, più in generale, nelle economie in transizione; Ravi Kanbur, a capo del *World Development Report*, introdusse nel concetto di povertà parole come “*voicelessness*”, “*powerlessness*”, una forma di vulnerabilità contro la quale le strategie anti-povertà dovevano enfatizzare la sicurezza, le opportunità e il c.d. “*empowerment*” delle classi meno agiate; James Wolfenson, direttore della Banca nel 2000, tentò di cambiare l'immagine della Banca con quella di un'istituzione inclusiva che si concentrasse sul processo partecipatorio allo sviluppo (ma nessuna di queste posizioni rimase senza contrasto da coloro che sostenevano l'importanza della crescita economica come parametro di progresso).³⁸³ Si affermava qui un “*Washington dissensus*”, le cui misure principali venivano, in minor o maggior misura, rifiutate da alcuni accademici: l'economista peruviano Óscar Ugarteche usa proprio lo smantellamento del Consenso di Washington come base

Rapoport, “La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?”, *Problemas del desarrollo*, Vol. 41, No. 163, Ottobre-Dicembre 2010, p. 17-28: gli autori spiegano come questa crisi non furono legati ad azioni di imprese o a titoli del governo ma, in maniera ancora più profonda, a ipoteche immobiliari ad alto rischio basate su prestiti agli individui che non si qualificavano per i tipi di interesse del mercato, a causa del loro negligente record creditizio; questi si vincolarono all'economia reale tramite i proprietari insolventi, davanti a cui le banche esigevano i propri crediti, lasciando i debitori senza casa, svalutando gli immobili e ferendo il mercato immobiliare e il sistema bancario. La gestione della crisi del 2008 è stata criticata, anche in questo caso, per aver protetto prima le banche e per l'assenza di regolazione che permetteva manovre speculative e fraudolente, spesso vincolate alle azioni delle mafie. Vedere anche p. 16, dove gli autori spiegano la portata globale della crisi del 2008, diversamente da quelle degli anni Novanta, sparse ma regionalizzate, in una fase in cui l'informatica e le comunicazioni si stavano ancora sviluppando.

³⁸² H. Brands, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, p. 215. J. Roos, *Why not default?*, p. 164-168.

³⁸³ “The Washington dissensus”, *The Economist*, 22.6.2000, disponibile a <https://www.economist.com/finance-and-economics/2000/06/22/the-washington-dissensus>.

della regionalizzazione, la quale avrebbe permesso un cambio dalle politiche a misura unica globale dalle conseguenze pesanti a “cammini autonomi di sviluppo”.³⁸⁴ Emerse, dunque, un nuovo scetticismo al volgersi del Novecento, sulla globalizzazione finanziaria capitanata da Washington, anche per l’aspetto ambientale (che diede vita a diverse conferenze internazionali mirate alla cooperazione), la questione dei diritti dei lavoratori (ormai oggetto di sfruttamento a fini di lucro da parte dei grandi marchi), il problema della disuguaglianze sociali accentuate dal modello neoliberale e attanagliato da discrepanze così elevate da condurre a quasi-*default* o *default* totali.³⁸⁵ Gli anni Duemila si aprirono con numerose dimostrazioni di dissenso e un riesumare di quella “polemica terzomondista” che aveva caratterizzato anche gli anni della decolonizzazione del secondo dopoguerra, benché questo si fosse ormai scomposto – e stesse continuando a farlo – in realtà sempre più eterogenee.³⁸⁶ Si pensi alle sanguinose proteste sociali, oltre che in Argentina, anche al G8 di Genova; mentre, nello stesso anno, venne firmata la Carta di Nizza sui Diritti Umani. Nel 2001, inoltre, la Cina entrò nell’Organizzazione Mondiale del Commercio, a sancirne l’apertura economica “con caratteristiche cinesi”; l’Unione Europea integrò Danimarca, Finlandia e Svezia e introdusse una nuova moneta comune, l’euro; la nuova presidenza di George W. Bush si aprì con un letterale attacco al paradigma capitalista rappresentato dalle Torri Gemelle di New York; e, sul fronte America Latina, venne promossa la legge COCOPA in Messico per la tutela del Chiapas, che era stato protagonista delle rivolte del 1994, mentre Menem veniva accusato della vendita di armi illegali a Croazia ed Ecuador (1989-1999).³⁸⁷ A distanza di soli due anni, nel 2003, il Direttore Generale del Fondo Horst Köhler (2000-2004), a Città del Messico, avrebbe reiterato ancora una volta gli egregi risultati del Messico ed acclamato una trasformazione economica e politica a partire dal decennio passato (di cui fu parte, nel 2003, il riacquisto dei Brady Bonds) di uno stabile

³⁸⁴ Ó. Ugarteche, *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*, p. 68. Alcuni esempi menzionati: l’integrazione finanziaria europea, l’unità monetaria asiatica dal 2000, il Banco del Sur e un fondo di stabilizzazione regionale in America Latina, e la de-dollarizzazione del commercio petrolifero in Medio Oriente. Vedere anche Ffrench-Davis Ricardo, Nayyar Deepak, Ocampo José Antonio, Spiegel Shari, Stiglitz Joseph E, *Stability with growth: macroeconomics, liberalization and development*, New York, Oxford University Press, 2006, *preface vii*, dove il Consenso di Washington viene definito *conventional wisdom*, ma, al contempo, un consenso che a Washington includeva perlopiù il Tesoro statunitense e il Fondo, mentre escludeva molte persone da Washington, dal campo accademico e, specialmente, nel mondo in via di sviluppo.

³⁸⁵ A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 406-408. Per una prospettiva sulle questioni principali che conciliarono la globalizzazione, vedere p. 403-406. Ffrench-Davis Ricardo, Nayyar Deepak, Ocampo José Antonio, Spiegel Shari, Stiglitz Joseph E, *Stability with growth: macroeconomics, liberalization and development*, *preface ix*: gli autori spiegano la necessità di teorie e visioni nuove, che trascendessero i carenti strumenti e i limitati obiettivi del Consenso di Washington e si concentrassero sulla vera stabilità e su una crescita equa e sostenibile nel tempo, con un giusto equilibrio tra mercato ed intervento statale.

³⁸⁶ A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, p. 406-408.

³⁸⁷ M. Moffett, P. Fritsch, P. Duckerman, J.M. Schlesinger, M. Lifsher, “Interim Argentine President Tries To Sort Out A Solution To His Debt-Plagued Nation’s Woes”, *Wall Street Journal*, 24.12.2001: gli autori spiegano che Menem fosse stato da poco accusato di traffico d’armi (p. 2).

“mercato emergente”, ma egli stesso avrebbe esposto alcune sfide per il futuro: una ricchezza diseguale – ed insoddisfazione sociale – da risanare tramite una contemporanea espansione dell’economia ed una riduzione della povertà; la riduzione della dipendenza dall’economia statunitense e della vulnerabilità finanziaria e macro-economica.³⁸⁸ Lo stesso Köhler avrebbe riconosciuto, insomma, come il passaggio da “recupero economico” a “crescita sostenuta” dovesse ancora realizzarsi, un successo che sarebbe stato “cruciale per l’aumento della prosperità in America Latina”.³⁸⁹ E, al contempo, sul fronte argentino, aveva riconosciuto il *default* come inevitabile ed esortato i creditori ad accettare un ripagamento del debito che non rispecchiasse il valore nominale di quest’ultimo, un concetto opposto al “meccanismo volontario” che aveva caratterizzato il Piano Brady verso le banche.³⁹⁰

Questa tesi, dunque, conferma e chiarisce il significato politico delle crisi economiche, il quale appare in maniera cristallina tra detentori di debito e credito, un rapporto caratterizzato da una reciproca diffidenza che trascina e offusca l’interloquire da un lato all’altro. Una mancata fiducia, insomma, amplificata da un sistema socioeconomico promulgato sulla base di una “consapevolezza globale” ma costantemente esposto a cicliche “*krisis*”: esiste così una costante tensione tra la sovranità nazionale e l’egemonia finanziaria internazionale, un contrasto essenziale per proporre un’analisi delle crisi economico-finanziarie in prospettiva storica.³⁹¹

³⁸⁸ “Mexico – Marking the retirement of its Brady Bonds, address by Horst Köhler, Managing Director of the IMF” (12 Giugno 2003), disponibile a <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061203a> [ultimo accesso: 11.01.22].

³⁸⁹ “Mexico – Marking the retirement of its Brady Bonds, address by Horst Köhler, Managing Director of the IMF” (12 Giugno 2003), disponibile a <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061203a> [ultimo accesso: 11.01.22].

³⁹⁰ J. Roos, *Why not default?*, p. 181-184.

³⁹¹ C.S. Marichal, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, p. 275-276. Per Marichal, lo studio della crisi degli anni Ottanta spinge ad una revisione del ruolo del “prestatore di ultima istanza”, mutato, nelle crisi degli anni Duemila, nella *troika*, l’organismo di sorveglianza costituito da Fondo, Banca Centrale Europea e Commissione Europea e incaricato di gestire i “pacchetti di salvataggio” degli stati dell’Unione. Vedere anche L.M. Linde, “Un poco de historia: el Plan Brady y otros ejemplos”, p. 252-255, che spiega la crisi del debito sovrano in Grecia, legata ad anni di mancati controlli fiscali e aggravata dalla bolla finanziaria del 2008; anche qui, fu spesso fatta circolare la “cura” delle misure draconiane; un meccanismo di aiuto fu attuato dalle forze unite di Fondo e Unione, avvicinandosi al modello del Piano Brady; l’autrice conclude spiegando che fu proprio la liberalizzazione dell’economia partita dagli anni Ottanta che espose le economie a livelli di indebitamento maggiori, sostenendo che il focus si fosse evoluto e spostato sulla sostenibilità del debito e sulla sua compatibilità con la crescita economica. Per gli “insegnamenti” della crisi del debito degli anni Ottanta in America Latina, trascurati nella gestione della crisi greca, vedere L. Elliot, Eurozone ignoring parallels with Latin American debt crisis of the 1982, *The Guardian*, 19.08.2012. Vedere anche K. Park, A. Tornell, C. Cantù, Lessons from the 1982 Mexican Debt Crisis for Greece, *Vox EU*, 12.04.2015. Vedere anche N. Brenta e M. Rapoport, “La crisis economica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?”, p. 10 e 12, per alcune teorie sull’instabilità strutturale dei mercati e degli attori finanziari.

Bibliografia

Fonti d'archivio

Archivi FMI. EBM/89/64, *Executive Board Meeting 89/64 on 5/26/89 on Mexico's Requests for Extended Arrangement, with Set-Aside for Debt Reduction, and CFF Purchase*, 30 Maggio 1989

Archivi FMI. EBM/89/58, *Minutes of Executive Board Meeting 89/58*, 19/05/1989

Archivi FMI. EBM/89/64. *Minutes of Executive Board Meeting 89/64*, 26/05/1989

Archivi FMI. EBM/89/145, *Minutes of Executive Board Meeting 89/145*, 10/12/1989

Archivi FMI. EBS/89/66. *Mexico – Request for Extended Arrangement – Letter of Intent*, 26/04/1989

Archivi FMI. File 312442, Executive Board Directors, Statements made by Managing Dir. And Staff Rep. to Exec. Board (BUFF), 1983 – Statements made by Managing Dir. And Staff Rep. to Exec. Board (BUFF), 03/01/1983

Archivi FMI. File 371547, Executive Board Documents, Executive Board Minutes, 1989 – Executive Board Minutes (EBM), 17/03/1989

Archivi FMI. File 366661, Executive Board Documents, Executive Board Specials (EBS), 1989 – Executive Board Specials (EBS), 12/10/1989

Archivi FMI. File 378403, Executive Board Documents, Executive Board Minutes (EBM), 1990 – Executive Board Minutes (EBM), 25/05/1990

Archivi FMI. File 383143, Executive Board Documents, Executive Board Documents (EBD), 1991 – Executive Board Documents, 12/05/1991

Archivi FMI. File 396631, Executive Board Documents, Executive Board Documents (EBD), 1992 – Executive Board Documents (EBD), 29/06/1992

Archivi FMI. File 300409, Executive Board Documents, Statements made by Managing Dir. & Staff Rep. to Exec. Board (BUFF), Buff Document No. 92/55, 29/03/1992

Archivi FMI. File 408848, Executive Board Documents, Statements made by Executive Directors to Executive Board (BUFF/ED), BUFF/ED/93/38, 29/03/1993

Archivi FMI. File 405914, Executive Board Documents, Statements made by Executive Directors to Executive Board (BUFF/ED), BUFF/ED/93/88, 13/07/1993

Archivi FMI. File 123901, Secretary's Department Records Division, Central Files, Country Files, Argentina Files, C/Argentina/820 Member Missions to Washington, 09/04/1992

Archivi FMI. File 123702, Secretary's Department Records Division, Central Files, Country Files, Argentina Files, C/Argentina/820 Member Missions to Washington, 19/07/1993

Archivi FMI. File 406208, 1992 – Staff Memoranda (SM), Western Hemisphere Department, 01/07/1993

Archivi FMI. File 395368, Western Hemisphere Department – Policy Development and Review Department, 1992 – Staff Memoranda (SM), 06/08/1992

Archivi FMI. File 588265, Western Hemisphere Department Records, WHDAU Country Files, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Agosto-Dicembre 1989

Archivi FMI. File 588266, Western Hemisphere Department Records, WHDAU Country Files, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 2 di 2], Agosto-Dicembre 1989

Archivi FMI. File 588263, Western Hemisphere Department Records, WHDAU Country Files, WHD Immediate Office, Mexico [cartella 1 di 2], Gennaio-Luglio 1989

CEPAL, *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 1988, pp. 7-77

CEPAL, *Panorama Económico de América Latina*, Santiago, Chile, 1989

George H.W. Bush Presidential Library & Museum, College Station, TX, USA (“Public Papers: Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative”, 27 Giugno 1990),

George H.W. Bush Presidential Library & Museum, College Station, TX, USA (“Public Papers: Remarks to the Council of Americas”, 22 Maggio 1990)

US Government Publishing Office, “Concerns regarding the Mexican Bailout”, H980, Vol. 141, No. 2, Congressional Record – House, 01/02/1995

US Government Publishing Office, Congressional Record – Senate, S1869-1871, Vol. 141, No. 2, 01/02/1995

US Government Publishing Office, “Peso Bailout”, H1030, Vol. 141, No. 2, Congressional Record – House, 01/02/1995

US Government Publishing Office, “Recognizing Brady Plan’s 20th anniversary”, Congressional Record - House Vol. 155, Pt. 9, 13 Maggio 2009

US Government Publishing Office, “The American People Need to be Heard in Decisions on Mexican Bailout”, H1027, Vol. 141, No. 2, Congressional Record – House, 01/02/1995

World Bank, 1983, Report No. 4513-AR, Argentina 1983 Economic Memorandum. Washington, DC: World Bank, Latin America and Caribbean Regional Office

Libri e articoli accademici

Abud Jairo, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¿resultado y retorica!”, *Investigación Económica*, Vol. 57, No. 222, Ottobre-Dicembre 1997, pp. 17-45

Alberro Jose, “Relaciones de poder y deuda: el caso de Mexico”, in Soledad Laoeza (ed.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, Messico, Collegio del Messico, 1994, pp. 361-370

Aliber Robert Z e Kindleberg P. Charles, *Manias, Panics and Crashes. A history of financial crises*, UK-US, Palgrave MacMillan, settima edizione, 2015

Armbrecht, Steven W, “The Brady Plan: An Attempt to Solve the Mexican Debt Crisis”, *Drafting in Economics: Major Themes*, Vol. 5, No. 2, Art. 5, 1990, pp. 17-25

Arrighi Giovanni, *The Long 20th Century. Power, Money and the Origins of our Time*, Londra-New York, Verso, 2010

Arrighi Giovanni e Silver J. Beverly, *Caos e governo del mondo*, Milano, Bruno Mondadori, 2003

Bagley Bruce, “Mexico in the 1980’s: A New Regional Power”, *Current History*, Vol. 80, No. 469, MEXICO (Novembre 1981), pp. 353-356, 386, 393-394

Bartel Fritz, *The Triumph of Broken Promises: the end of the Cold War and the rise of neoliberalism*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2022

Basosi Duccio, Campus Mario, “Debitori e creditori nella politica internazionale degli anni Ottanta. Tra letture classiche e nuovi orientamenti storiografici”, *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, Fascicolo 2, Luglio-Dicembre 2002

Basosi Duccio, Campus Mario e Zaccaria Benedetto, “Nuovi Studi sulle Origini del Washington Consensus”, *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, Fascicolo 2, Luglio-Dicembre 2020

Berthélemy Jean-Claude e Lensink Robert, “An Assessment of the Brady Plan Agreements”, Research Programme on Financial Policies for the Global Dissemination of Economic Growth, Technical Paper No. 67, Maggio 1992, pp. 13-35

Boughton James M, “From Suez to Tequila: the IMF as crisis manager”, *The Economic Journal*, Gennaio 2000, pp. 273-291

Boughton James M, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, Washington (DC, USA), International Monetary Fund, 2001

Boughton James M, *Tearing Down Walls: IMF 1990-1999*, Washington (DC, USA), International Monetary Fund, 2001

Brands Hal, *Making the Unipolar Moment. US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2016

Brenta Noemí, “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S.A. Segreti”*, anno 11, No. 11, 2011, pp. 17-39

Brenta Noemí, *Historia de la deuda externa argentina, de Martínez de Hoc a Macri*, Città Autonoma di Buenos Aires (Argentina), Capital Intelectual, 2019

Brenta Noemí e Rapoport Mario, “La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?”, *Problemas del desarrollo*, Vol. 41, No. 163, Ottobre-Dicembre 2010, p. 7-30

Bush George e Scowcroft Brent, *A world transformed*, New York, Vintage Books (a division of Random House, inc.), 2011

Cárdenas Enrique, “La economía mexicana en el dilatado siglo XX”, 1929-2009 in Ficker Kuntz Sandra (ed.), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, México, Colegio de México, Secretaría de Economía, 2010

Clark John, “Debt Reduction and Market Reentry under the Brady Plan”, *FRBNY Quarterly Review*, Inverno 1993-1994, pp. 38-62

Cline William, *International Debt Reexamined*, Washington DC, Institute for International Economics, 1995

Damill Mario, Frenkel Roberto e Rapetti Martín, “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 178, Luglio-Settembre 2005, pp. 187-233

Díaz-Alejandro Carlos F, Krugman Paul R, Sachs Jeffrey D, “Latin American Debt: I don’t think we are in Kansas anymore”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1984, No. 2, 1984, pp. 335-403

Fierro Luis e Martinez Osvaldo, "Debt and Foreign Capital, the Origins of the Crisis", *Latin American Perspectives*, Inverno 1993, Vol. 20, No. 1, Cuba: Labor, Local Politics and Internationalist Views (Inverno 1993), pp. 64-82

Ffrench-Davis Ricardo, Nayyar Deepak, Ocampo José Antonio, Spiegel Shari, Stiglitz Joseph E, *Stability with growth: macroeconomics, liberalization and development*, New York, Oxford University Press, 2006

Frenkel Micheal, "The International Debt Problem: an analysis of the Brady Plan", *Intereconomics*, Maggio-Giugno 1989, pp. 110-116

Gold Joseph, "Mexico and the Development of the Practice of the International Monetary Fund", *World Development*, International Monetary Fund, Vol. 16, No. 10, 1988, pp. 1127-1142

Green Rosario, "La concertación en la política exterior del Presidente Miguel de la Madrid: ¿Hacia una diplomacia multilateral?", *Foro Internacional*, Vol. 30, No. 3 (119), Gennaio-Marzo 1990, pp. 419-447

Healey Nigel M, "The International Debt Crisis: The End of the Beginning, not yet the Beginning of the End", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 188, Marzo 1994, pp. 75-97

Hobsbawm Eric, *The Age of Extremes: the short twentieth century 1914-1991*, Londra, Abacus, 1995

Hunt Micheal, *The American Ascendancy. How the United States gained & wielded global dominance*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2007

Katz Claudio J e Mahler A. Vincent, "Three views of the Latin American Debt Crisis", *Cooperation and Conflict*, Giugno 1992, Vol. 27, No. 2, (Giugno 1992), pp. 191-213

Kennedy J. Peter Jr, "'Menemstroika' in Argentina", *International Executive*, Marzo-Aprile 1991, pp. 42-44

Khol Barbara, "Argentina: Bonds Issued Under Recent Foreign Debt Reduction Plan Accepted in Privatization Deals", *Latin American Digital Beat*, University of New Mexico Digital Repository, 1992, p. 1

Koselleck Reinhart e Richter W. Michaela, "Crisis", *Journal of History of Ideas*, Aprile 2006, Vol. 67, No. 2, pp. 357-400

Lehman P. Howard, "International creditors and the Third World: strategies and policies from Baker to Brady", *The Journal of Developing Areas*, Vol. 28, No. 2, Gennaio 1994, pp. 191-218

Levy Jonah, "Mexico's de la Madrid", *Harvard International Review*, Vol. 5, No. 5, America in the world, Marzo 1983, pp. 28-29

Linde Luis M., "Un poco de historia: el Plan Brady y otros ejemplos", in Fernando Fernández Méndez de Andrés (coordinato da), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?*, Fundación de Estudios Fiancieras, 2012, pp. 243-255

Lustig Nora, "Mexico in crisis, the US to the rescue: the financial assistance packages of 1982 and 1995", *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 2, No. 1, Primavera/Estate 1997, pp. 25-67

Marichal Salinas Carlos, *Historia minima de la deuda externa de Latinoamérica*, Messico, El Colegio de México, 2014

Marichal Salinas Carlos, *Nueva Historia de Las Grandes Crisis Financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Debate, 2010

Monteagudo Manuel, "The debt problem: the Baker plan and the Brady initiative: a Latin American perspective", *The International Lawyer*, Vol. 28, No. 1, Primavera 1994, pp. 59-81

Morin Gautier Johanna, "Global production and circulation of dominant ideologies, Mexico from the default debt crisis to the Brady Plan (1982-1989)", in Maesse Jens, Pühringer Stephan, Rossier Thierry e Benze Pierre (ed.), *Power and Influence of Economists*, Routledge, Londra-New York, 2022, pp. 170-187

Nisley J. Thomas, "You can't force a friendship? An analysis of US/Argentine relations", *International Politics (2018)*, 10 Ottobre 2017, pp. 612-630

Olave C. Patricia, "Plan Brady: solución a la crisi de la deuda?", *Momento Económico*, Universidad Nacional Autónoma de México, No. 44, 1989, pp. 7-10

Olivier Jeanne C, “Complexities of addressing interest arrears in a Brady transaction: the case of the Republic of Argentina 1992 financing plan”, *Law and contemporary problems*, Vol. 73, No. 4 “A modern legal history of sovereign debt”, Autunno 2010, pp. 241-249

Öncü Sabri T, “A sovereign debt story: Republic of Argentina v NML Capital”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 49, No. 20, 17 Maggio 2014, pp. 10-11

Orr Bill, “The Brady Plan – bold move or old news?”, *Aba Banking Journal*, Settembre 1989, pp. 79-85

Paddock John V, “IMF policy and the Argentine Crisis”, *The University of Miami Inter-American Law Review*, Inverno, 2022, Vol. 34, No. 1, pp. 155-187

Prashad Vijay, *The darker nations: a people’s history of the Third World*, New York, New Press, 2007

Rapoport Mario, *Historia Economica, Politica y Social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires (Argentina), Macchi, 2000

Reisen Helmut, “The Brady Plan and Adjustment Incentives”, *Intereconomics*, Marzo/Aprile 1991, pp. 69-73

Roett Riordan “Latin America’s Response to the Debt Crisis”, *Third World Quarterly*, Apr. 1985, Vol. 7, No. 2 (Aprile 1985), pp. 227-241

Roos Jerome, *Why not default? The political economy of sovereign debt*, Princeton (NJ, USA), Princeton University Press, 2019

Sachs Jeffrey, “Making the Brady Plan Work”, *Foreign Affairs*, Estate 1989, Vol. 68, No. 3 (Estate, 1989), pp. 87-104

Sargent Daniel, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, Cambridge USA, Harvard University Press, 2016

Schmidt C. Henry, “The Mexican Foreign Debt and the Sexennial Transition from López-Portillo to de la Madrid, *Mexican studies/Estudios mexicanos*, Vol. 1, No. 2, Estate 1985, pp. 227-254

Solimano Andrés, “Inflation and the costs of stabilization. Historical recent experiences and policy lessons”, *The World Bank research observer*, Vol. 5, No. 2, Luglio 1990, pp. 167-85

Stone Randall, *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011

Stokes C. Susan, *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

Storrs K. Larry, “Mexico’s Political History: from Revolution to Alternation, 1910-2006”, Congressional Research Service Report for Congress, 26 gennaio 2006, pp. 1-6

Teichmann Judith, “The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina”, *Latin American Politics and Society*, Dicembre 2009, pp. 39-74

Teubal Miguel, “Structural Adjustment and Social Disarticulation: the case of Argentina”, *Science and Society*, Vol. 64, No. 4, Inverno 2000/2001, pp. 460-488

Ugarteche Óscar, *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*, Messico, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Económicas, 2009

Varsori Antonio, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, Bologna, Società Editrice il Mulino (seconda edizione), 2020

Zanatta Loris, *Storia dell’America Latina Contemporanea*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2021

Articoli di giornale e riviste

La Repubblica

New York Times

The Economist

L'Internazionale

The Guardian

Vox EU

The Wall Street Journal

Sitografia

Enciclopedia Treccani

International Monetary Fund

The American Presidency Project