



# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## Il nuovo governo della Colombia: le sfide e le opportunità

n. 25 - ottobre 2010

Approfondimenti

a cura del CESPI (Centro Studi di Politica Internazionale)



**Il nuovo governo della Colombia:  
le sfide e le opportunità**

**n. 25**

**ottobre 2010**



# IL NUOVO GOVERNO DELLA COLOMBIA: LE SFIDE E LE OPPORTUNITÀ

Ottobre 2010

*Malgrado fosse l'erede designato del suo predecessore Uribe, in realtà il nuovo Presidente della Colombia, Juan Manuel Santos, sta operando un netto cambiamento di rotta su più versanti. In particolare, la sua agenda politica prevede di affrontare e risolvere la questione cruciale, anche per le implicazioni economiche, della restituzione delle terre alle vittime del sanguinoso conflitto con la guerriglia. Proprio il grave indebolimento delle FARC apre prospettive nuove per il superamento dell'emergenza e il rilancio dell'economia. Sul fronte internazionale la politica estera colombiana punta a riequilibrare il tradizionale stretto rapporto con gli Stati Uniti migliorando i rapporti con i paesi del vicinato: non solo Venezuela ed Ecuador, ma anche Brasile.*

## Sommario

Un governo all'insegna del cambiamento e della riconciliazione .....	2
L'agenda interna .....	3
L'agenda economica .....	6
La politica estera del Presidente Santos.....	8
Bibliografia: .....	10



A due mesi dall'insediamento ufficiale del nuovo Presidente della Colombia, Juan Manuel Santos, dopo la schiacciante vittoria elettorale del 20 giugno ottenuta con il 69% dei voti (ma un'astensione oltre il 55%) e il giuramento avvenuto il 7 agosto, stanno emergendo con chiarezza i contorni di quello che sarà il suo governo. Malgrado Santos fosse stato presentato come l'erede del presidente uscente, Álvaro Uribe, ed esponente dello stesso partito di orientamento conservatore, questi primi mesi hanno segnato una eclatante quanto sorprendente presa di distanza del nuovo governo rispetto al predecessore. Il neo Presidente ha evidentemente deciso che per affrontare le enormi sfide che lo aspettano è necessario voltare pagina, prendere atto che la fase dello scontro politico, sul piano sia interno che esterno, deve essere superata; che per costruire un'agenda coerente con lo slogan della sua campagna elettorale - "prosperità democratica" - è necessario il concorso di tutte le forze politiche ed economiche democratiche. Il governo Santos appare quindi più improntato al cambiamento che alla continuità.

### ***Un governo all'insegna del cambiamento e della riconciliazione***

Le differenze tra il governo di Santos e quello di Uribe iniziano dalla composizione stessa del gabinetto. Santos ha optato per un chiaro profilo tecnico piuttosto che politico. Con le sole eccezioni dei Ministri dell'Interno e della Difesa, i titolari degli altri dicasteri sono tutti esperti nei rispettivi campi; si tratta per lo più di noti accademici oppure di funzionari di alto rango provenienti da organizzazioni internazionali. Un governo di "tecnocrati", dunque, cosa che ha suscitato anche alcune critiche dei media.

In secondo luogo, Santos ha fatto propri i principi della *governance* democratica, insistendo particolarmente sulla trasparenza e sull'*accountability* dell'azione di governo. In questo, Santos sembra essere più vicino al suo antagonista alle elezioni presidenziali, Antanas Mockus, a lungo sindaco di Bogotá, che si è fortemente impegnato su queste tematiche, che non al suo predecessore Uribe il cui operato è stato spesso accusato dai media e dall'opinione pubblica di scarsa trasparenza.

Il terzo importante elemento di differenziazione riguarda la politica estera, e in particolare i rapporti con i paesi vicini, Venezuela ed Ecuador. Segnale immediato di questo diverso approccio è stato il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con il Venezuela, che erano state interrotte negli ultimi mesi del governo Uribe. E' stata accantonata la linea di scontro con il Venezuela di Chávez che aveva caratterizzato la presidenza di Uribe. La stessa scelta di María Ángela Hoguín come Ministro degli Esteri costituisce un segnale del desiderio di normalizzazione dei rapporti con Caracas, e più in generale con i paesi vicini. La nuova Ministro è stata infatti Ambasciatore della Colombia in Venezuela tra il 2002 e il 2004, oltre che rappresentante del suo paese presso l'ONU; e più recentemente è stata rappresentante della Colombia presso la più importante banca di sviluppo regionale, la CAF (*Corporación andina de fomento*).

In generale, la principale novità dei primi mesi della presidenza Santos è un'apertura al dialogo con numerosi settori e attori che il governo Uribe si era alienato. Sul piano nazionale è stato ripreso il dialogo con la magistratura, alla quale il Presidente ha garantito il rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia. Il suo primo atto ufficiale è stato quello di ricevere i 78 magistrati dei vari tribunali allo scopo di definire meccanismi di dialogo permanente, superando il difficile rapporto tra potere giudiziario ed esecutivo che aveva caratterizzato la presidenza di

Álvaro Uribe. Altrettanto importante è stato il riconoscimento da parte di Santos dell'importanza dell'opposizione democratica. Anche in questo caso, il percorso è stato avviato con una serie di incontri con i vari partiti e gruppi politici rappresentati in Parlamento nel tentativo di superare la logica della contrapposizione "amico-nemico" comune nella tradizione politica colombiana.

La chiara volontà di Santos di differenziarsi dal suo predecessore si fonda su alcune premesse: in primo luogo sul forte indebolimento della guerriglia colombiana, in particolare delle FARC (Forze armate rivoluzionarie colombiane). La strategia militare perseguita da Uribe - e dallo stesso Santos come Ministro della Difesa del governo Uribe - ha ottenuto risultati forse definitivi nei confronti del movimento guerrigliero più attivo e longevo dell'area latinoamericana: dalla "Operación Jaque" (l'incursione delle forze di sicurezza che nel luglio 2008 portò alla liberazione di Ingrid Betancourt e altri ostaggi) fino alla recentissima "Operación Sodoma" (l'operazione militare realizzata il 22-23 settembre di quest'anno in cui è stato ucciso il comandante militare delle FARC, Julio Sánchez Rojas, alias Jorge Briceño o "Mono Jojoy"), è stata colpita al cuore la strategia della guerriglia, fondata sul sequestro di persone e lo scambio di prigionieri. Il risultato è un nuovo e inedito rapporto di forze tra lo Stato e la guerriglia: sono ormai solo un ricordo la teoria della "equivalenza" con lo Stato che le FARC cercarono di imporre nei negoziati del 2002, così come l'opzione del cosiddetto scambio umanitario. Secondo lo stesso Santos, l'uccisione dei capi della guerriglia ha rappresentato un colpo mortale per le FARC.

Parallelamente, e questa è la seconda premessa della nuova politica del Presidente, l'indebolimento della minaccia guerrigliera rende meno efficace e credibile una strategia di governo costruita soprattutto in funzione della lotta al terrorismo: sembra cioè consolidarsi l'idea di passare da una logica militarista e di repressione ad una logica di contrasto della criminalità ancorata alle procedure di una democrazia moderna.

Fino a che punto questo diverso clima politico riuscirà ad aprire una nuova fase politica ed economica in Colombia dipenderà da una serie di fattori interni ed esterni che l'agenda governativa dovrà tenere in considerazione.

### ***L'agenda interna***

Due questioni appaiono di particolare importanza e urgenza nell'agenda politica nazionale e derivano entrambe direttamente dalle conseguenze della guerra: il risarcimento delle vittime e la restituzione delle terre. Sebbene quest'ultimo sia un problema ricorrente nella storia della Colombia a partire dagli anni '20 del secolo scorso, è soprattutto nell'ultimo ventennio che ha raggiunto dimensioni così gravi, legate alla violenza del conflitto armato. Si stima che un contadino su quattro sia stato espropriato della sua terra (Ibañez e Moya, 2009); varie istituzioni pubbliche e private, quali la Procura Generale, la Conferenza Episcopale e l'Università delle Ande, valutano che tra 4 e 5 milioni di ettari, cioè circa il 40% del territorio nazionale, siano stati sottratti ai legittimi proprietari, facendone degli sfollati. A metà del 2009 il precedente Congresso non è riuscito a varare un progetto di legge sul risarcimento delle vittime del conflitto armato, lasciando aperto questo delicato capitolo relativo ad uno degli strascichi più importanti della guerra.

Ora la questione è stata ripresa dal nuovo governo. A settembre il Ministro dell'Agricoltura, Juan Camilo Restrepo, ha presentato al Congresso un nuovo progetto di legge sulle terre, che era stato



annunciato con abbondanza di dettagli dallo stesso Presidente Santos a Barrancabermeja, nel Dipartimento di Santander, una delle zone maggiormente colpite dal conflitto.

Gli osservatori sono unanimi nel giudicare che di tutte le riforme strutturali che il governo ha messo in agenda, quella sulle vittime e sulla restituzione delle terre sia la più importante e urgente: è l'unica legge – ha scritto il periodico *Semana* del 4 settembre scorso - che può davvero cambiare la storia. Il conflitto armato, infatti, ha provocato una vera e propria controriforma agraria: venti anni fa le proprietà superiori a 500 ettari rappresentavano il 32% delle terre coltivabili, mentre oggi rappresentano il 62% e sono concentrate nelle mani del 4% dei proprietari.

L'obiettivo centrale del progetto di legge del governo è la restituzione delle terre alle vittime del conflitto: si prevede di restituire due milioni di ettari agli sfollati forzati degli ultimi vent'anni: una cifra stimata come media dei diversi calcoli delle terre usurpate. Innanzitutto, la legge prevede di partire dai registri catastali delle terre del 1991, in modo che le richieste delle vittime possano avere un riscontro. A seguito di questo accertamento, il governo consegnerà al richiedente un certificato che lo accredita come proprietario. I certificati dovranno essere inviati ad un nuovo organismo giuridico preposto alla restituzione delle terre. In caso di contestazioni, a differenza del passato, dovrà essere il corrente possessore del terreno conteso a dimostrare la legittimità del suo titolo di proprietà, e non il contadino che lo rivendica.

Un secondo punto previsto dalla legge affronta il problema di come assegnare le terre confiscate. Per molti anni a causa della difficoltà di accertare la legittimità delle rivendicazioni lo Stato colombiano non è riuscito ad assegnare circa 800.000 ettari di terra confiscata. Di questi, sono stati assegnati 100.000 ettari, ma solo 15.000 sono andati a sfollati. In pratica soltanto il 2% del totale è stato consegnato ai contadini.

Il terzo grande tema che il progetto di legge dovrà affrontare è quello della registrazione delle proprietà: ci sono 1,2 milioni di appezzamenti di terreno senza documentazione, per più di 6 milioni di ettari.

Il quarto punto riguarda la riforma dell'imposta sulla proprietà. La proposta del governo incide in particolare sui grandi proprietari terrieri, sia perché rivaluta le proprietà agrarie (il cui valore è oggi molto sottostimato) sia perché aumenta le tasse sulle proprietà.

Infine, altri due capitoli sono legati all'uso delle terre e alla produttività dell'agricoltura. Da una parte si tenta di fermare l'occupazione e sfruttamento delle aree di riserva ecologica definite cinquanta anni fa, che erano allora 65 milioni di ettari (il 57% del territorio nazionale). Oggi 14 milioni di ettari non sono più considerati zone protette, e l'abolizione del vincolo riguarderà altri milioni di ettari. Il governo Santos propone di definire una nuova frontiera per le attività agricole, fissando limiti invalicabili per salvaguardare le foreste. L'altro obiettivo è quello di accrescere la produttività sia delle coltivazioni e dell'allevamento del bestiame. La proposta del Ministro dell'Agricoltura Restrepo prevede un dimezzamento dei terreni dedicati all'allevamento, parallelamente al forte incremento delle terre dedicate all'agricoltura.

Si tratta dunque di una riforma molto ambiziosa, di una portata senza precedenti nella storia recente della Colombia.

L'agenda legislativa che il Presidente Santos ha in mente prevede però anche altre riforme di grande rilievo, da cui deriva l'urgenza di cercare nuovi accordi politici con tutti partiti presenti nel Congresso. Tra i provvedimenti in cantiere, oltre al già citato capitolo del risarcimento alle vittime

e la restituzione delle terre, ci sono una riforma della distribuzione delle *royalties* minerarie e petrolifere (che modificherà i rapporti economici tra lo Stato e le regioni produttrici); una legge organica sull'ordinamento territoriale che può riconfigurare la mappa politica del paese; un'ambiziosa riforma della giustizia; una riforma dei partiti e del finanziamento pubblico della politica; nuove leggi sull'ordine pubblico e la sicurezza. L'iniziativa sulla "Sicurezza cittadina" costituisce una delle prime e più importanti proposte che il governo intende presentare al Congresso nel mese di ottobre 2010, sotto forma di un pacchetto legislativo mirato a rafforzare l'azione giudiziaria contro la criminalità urbana.

Nel complesso, il Congresso dovrà esaminare una serie di 60 proposte di riforma del Codice Penale, che prevedono l'inserimento nel codice di una serie di reati: la costituzione e collaborazione con organizzazioni criminali, l'apologia della ribellione, l'usurpazione e l'utilizzo fraudolento di beni immobiliari ed esercizi commerciali (provvedimento mirato ad evitare il riciclaggio dei soldi del narcotraffico), fino alla vendita illegale di medicinali. È previsto anche l'inasprimento della pena per il porto illegale di armi. In discussione anche una sanzione penale al consumo di droga, punto che non era stato chiarito dalla riforma costituzionale approvata nel 2009. Tra gli altri provvedimenti c'è una riforma della legge sull'infanzia e l'adolescenza, che contiene la proposta di innalzare le pene detentive per i minori che violano la legge.

Le riforme del procedimento penale includono l'estensione dei termini per ricorrere alle garanzie e ai diritti assicurati dal sistema dell'*habeas corpus* e l'istituzione dei giudici nazionali di garanzia, anche di carattere "itinerante", per evitare che le decisioni riguardanti la sicurezza nazionale ricadano sui giudici locali.

Juan Manuel Santos è arrivato quindi alla Presidenza della Repubblica con un'agenda politica particolarmente complessa. Il suo riformismo moderato punta più sul cambiamento che sulla continuità rispetto al precedente governo. Santos intende appellarsi all'unità nazionale, abbandonando la logica dello scontro politico. Il contenuto e anche la forma delle sue prime misure hanno suscitato sorpresa negli ambienti politici ed economici colombiani. Secondo alcuni dei più agguerriti critici del precedente governo, dopo il "para-feudalesimo di Uribe, la rivoluzione borghese di Santos è un progresso storico" (così Daniel García-Peña del Polo Democratico Alternativo).

In realtà, tuttavia, l'approccio di Santos rientra nel solco di una tradizione politica colombiana di modernizzazione o riformismo dall'alto, che nel tempo è stata incarnata da diversi statisti nel paese: una tradizione caratterizzata anche formalmente da toni pacati e concilianti nei confronti degli antagonisti, inusuale nel contesto latinoamericano e che ha da sempre segnato una differenza della Colombia rispetto ad altri paesi della regione.

In questa situazione, il Presidente Santos non sembra avere all'orizzonte ostacoli politici particolari. Caso mai, le tensioni potrebbero presentarsi all'interno della sua stessa parte politica: se l'ex-Presidente Uribe dovesse considerare l'operato del nuovo governo come una "controriforma" rispetto alla propria amministrazione e se dovessero procedere le vicende giudiziarie che lo riguardano, secondo alcuni osservatori potrebbe tentare di recuperare un proprio spazio nella politica nazionale (Londoño, 2010).

Ben più difficile è prevedere se il governo Santos sarà in condizioni di portare avanti le riforme che si propone, anche se non mancano elementi di ottimismo: il possibile superamento dell'emergenza legata al lungo conflitto armato può indubbiamente tradursi in una drastica

riduzione del peso e dell'influenza delle frange politiche più estreme, che hanno contribuito a bloccare il processo di riforme, e può stimolare la ricerca di soluzioni politiche più realistiche. Un altro fattore, di natura internazionale in questo caso, che può favorire una stagione di riforme in Colombia è legato alla nuova politica estera dell'amministrazione Obama. L'alleanza incondizionata tra il governo Uribe e l'amministrazione Bush appare oggi un ricordo del passato. Come si vedrà più avanti, l'aver ridotto la politica estera colombiana alla esclusiva alleanza con gli Stati Uniti ha comportato per il paese dei costi molto alti nello spazio regionale, e un impatto economico molto pesante, considerando che i paesi vicini della Colombia sono anche i principali mercati di destinazione delle sue esportazioni.

### ***L'agenda economica***

Se sul piano politico il Presidente Santos sembra avere un buono spazio di manovra, la sua opera di convincimento deve estendersi anche al mondo economico. Il primo e più importante compito che attende il governo è quello di garantire una pace durevole che ponga le basi per un rilancio dello sviluppo economico e riduca i rischi di una eccessiva dipendenza dell'economia dalle materie prime. Le sfide per il nuovo governo sono quelle di creare occupazione e promuovere lo sviluppo agricolo e industriale.

Da questo punto di vista, i mercati internazionali si attendono una certa continuità rispetto al recente passato: il Fondo Monetario Internazionale ha rinnovato nel maggio del 2010 una linea di credito precauzionale (*flexible credit line*) per 3,5 miliardi di dollari che, insieme alle cospicue riserve valutarie accumulate negli anni dalla Colombia, dovrebbe assicurare un clima propizio al varo di alcune riforme strutturali.

**Tabella 1 – L'economia della Colombia in cifre**

	2008	2009*	2010**	2011**
Crescita del PIL reale	2,4	0,4	2,5	3,8
Crescita degli investimenti fissi lordi	7,5	-5,2	5,5	6,5
Tasso di disoccupazione	11,3	12,0	12,2	11,4
Tasso d'inflazione	7,7	2,0	3,7	4,2
Saldo dei conti pubblici (% del PIL)	-1,8	-3,8	-4,5	-4,0
Saldo delle partite correnti (% del PIL)	-2,8	-2,2	-1,6	-2,2
Debito estero (miliardi di dollari)	46,9	53,8	54,8	56,5

\* - stime      \*\* - previsioni

Fonti: IMF, World Bank, EIU.

Sul versante dei conti con l'estero, il saldo delle partite correnti dovrebbe registrare nel 2010 un passivo contenuto, pari all'1,6% del PIL (rispetto al 2,2% nel 2009), in virtù del rincaro dei prezzi del petrolio (che ha rappresentato il 31% del totale degli introiti da esportazione nel 2009) e della tenuta delle altre due principali *commodities* esportate dalla Colombia, carbone e caffè. Le esportazioni non tradizionali della Colombia restano marginali nel dato complessivo dell'interscambio commerciale, anche in ragione del crollo, dell'ordine del 73% in un anno, delle esportazioni verso il Venezuela di animali, tessile, cuoio e derivati della carta. A fine anno dovrebbe registrarsi un saldo positivo dell'interscambio commerciale con il principale partner, gli Stati Uniti, con cui la prevista ratifica di un accordo di libero scambio è slittata al 2011, mentre dovrebbe confermarsi, come già nel passato, il saldo negativo con Cina e Brasile, partner meno rilevanti degli USA ma da guardare con particolare interesse in ragione dell'andamento attuale e atteso della crescita economica di questi due paesi, molto al di sopra della stentata ripresa del paese nordamericano.

Il flusso di rimesse verso la Colombia dovrebbe gradualmente crescere, dopo la diminuzione conseguente alla recessione mondiale nel 2009; il flusso netto di investimenti diretti esteri dovrebbe attestarsi a fine 2010 su un valore annuo di circa 10 miliardi di dollari (pari a due volte il deficit delle partite correnti), consolidando il dato del recente passato; le riserve valutarie dovrebbero continuare a crescere.

Sul piano interno, la politica fiscale potrà rimanere di tipo espansivo – come è stato nell'ultimo anno e mezzo – solo nel breve periodo; probabilmente già nel 2011 le preoccupazioni circa la sostenibilità debitoria di lungo periodo ridurranno i margini per le politiche di stimolo attuate nel 2009. In base alle stime internazionali, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe crescere dal 45,8% (2009) al 47,6% (2011). Sul piano del finanziamento del debito, non ci dovrebbero essere particolari problemi a reperire le risorse all'interno, ma il contesto internazionale favorevole di cui si è detto dovrebbe comunque rendere facilmente accessibili anche risorse internazionali. Negli ultimi anni il paese ha ricevuto con una certa regolarità crediti multilaterali pari a circa 2 miliardi di dollari l'anno.

La continuità con il passato si misurerà anzitutto con l'effettiva realizzazione del piano di privatizzazione della società pubblica produttrice di energia, la ISAGEN, che già il precedente governo aveva messo in cantiere: l'operazione dovrebbe fruttare circa 1,6 miliardi di dollari (pari allo 0,6% del PIL), ma un suo insuccesso obbligherebbe il governo a ricorrere in modo massiccio al finanziamento estero per coprire il fabbisogno pubblico.

Il deficit pubblico dovrebbe, infatti, raggiungere nell'anno fiscale 2010 circa il 4,5% del PIL, in conseguenza della diminuzione delle entrate fiscali e di quelle petrolifere registrate nel 2009. Il Congresso, nel frattempo, ha prolungato per altri quattro anni la tassa patrimoniale (1,2%) che grava sui redditi netti superiori a 1,5 milioni di dollari, ma si tratta di una misura *una tantum* in attesa di un complessivo riordino del sistema fiscale, atteso da tempo e a sostegno del quale è lecito attendersi una forte coalizione al Congresso. Il periodo trascorso da Santos come Ministro delle Finanze negli anni 2000-2002 coincise con una fase di particolare responsabilità e rigore fiscale, il che lascia presagire un impegno prioritario del nuovo governo in questo senso.

Nel 2009 l'economia colombiana ha sperimentato, di fatto, un complessivo ristagno, mentre, in base alle stime delle istituzioni finanziarie internazionali, dovrebbe registrare un segno positivo (+2,5%) nel 2010 e consolidarsi nel 2011 (+3,8%). Si tratta di valori molto modesti, tenuto conto

della base negativa di confronto rappresentata dalla seconda metà del 2008 e l'inizio del 2009. Un andamento molto meno incoraggiante rispetto a quello di paesi della stessa regione, come Brasile, Cile e Perù, nonostante gli stimoli fiscali e monetari adottati dal governo nel recente passato. Queste difficoltà sono imputabili sia a una domanda estera per le esportazioni colombiane che rimane molto limitata, al di là delle tre *commodities* citate, sia a un sistema produttivo che continua a concentrare buona parte degli investimenti lordi fissi nel settore degli idrocarburi, sia infine al problema ormai strutturale dell'elevata disoccupazione interna.

Questi elementi di debolezza strutturale, associati alle tensioni e agli squilibri sul piano dell'assetto fondiario ricordati sopra, concorrono a delineare abbastanza nettamente i contorni dell'agenda economica del governo per il futuro prossimo, che, secondo molti osservatori colombiani (Novoa García, 2010), dovrà concentrarsi sui seguenti punti:

1. Rilanciare la crescita: la forte dipendenza dal settore primario, in particolare dai comparti minerario e petrolifero, non può essere la base dell'economia colombiana. L'agricoltura, finora ~~colpevolmente~~ trascurata, costituisce una delle priorità, con l'obiettivo di consolidare la sicurezza alimentare della popolazione e generare eccedenze per l'esportazione. Parallelamente, la tradizionale diversificazione del settore manifatturiero colombiano richiede un maggiore sostegno finanziario e politiche più specificamente mirate allo sviluppo delle piccole e medie imprese.
2. Aumentare l'occupazione: l'incremento della produzione agricola e industriale avrebbe ripercussioni immediate in termini di creazione di posti di lavoro. Il tasso di disoccupazione colombiano è tra i più alti dell'America Latina e registra da più di quindici anni ~~su~~ valori di due cifre. L'obiettivo del governo - creare 2,5 milioni di posti di lavoro nei prossimi quattro anni - è ambizioso ma possibile.
3. Risanare le finanze pubbliche e riequilibrare il carico fiscale.
4. Ridistribuire la ricchezza, puntando in particolare (a) sulla redistribuzione della terra e una riorganizzazione della produzione agricola che favorisca i piccoli proprietari, (b) su una riforma fiscale che incentivi la produzione, e (c) sulla riforma della politica dei sussidi, che vanno diretti alle famiglie più povere.
5. Infine, mantenere la stabilità macroeconomica.

### ***La politica estera del Presidente Santos***

La politica estera della Colombia, sin dalla sua nascita nella configurazione attuale dopo il distacco di Panama nel 1903, è stata storicamente guidata da due tendenze antitetiche che l'hanno spinta a gravitare alternativamente verso la potenza egemonica, gli Stati Uniti, oppure verso i paesi del suo vicinato regionale, e in particolare Venezuela e Ecuador. Queste tendenze sono così evidenti da essere entrate a fare parte del dibattito dottrinario sulla politica estera colombiana con una formula latina efficace (anche se un po' maccheronica): *Respice polum* (guardare alla stella polare) e *Respice similia* (guardare ai somiglianti).

La politica estera del paese ha dunque seguito l'oscillazione di un pendolo tra queste due tendenze, sempre asimmetriche, ma allo stesso tempo sempre presenti. Questa condizione strutturale va ricordata perché, mentre il governo Uribe è stato strenuo fautore della tendenza a gravitare verso il polo americano, oggi gli equilibri stanno cambiando.

Negli ultimi mesi si sono verificati due esempi molto chiari di questa “duplice” politica estera della Colombia. Da un lato, l’assenso quasi incondizionato del governo Uribe alla richiesta di Washington di installare basi americane in Colombia ha provocato serie divergenze all’interno dell’UNASUR (Unione di Nazioni Sudamericane, il più recente processo di concertazione politica regionale emerso in America del Sud). Questa situazione ha obbligato i paesi membri dell’UNASUR a convocare una riunione del Consiglio Sudamericano di Difesa e Sicurezza, che si è svolta a Bariloche, Argentina, il 28 agosto 2009, con l’obiettivo di discutere e costruire un consenso regionale di fronte a questa “interferenza militare”. Il vertice argentino si è chiuso senza una posizione comune e ha messo in rilievo quanto fosse profonda la polarizzazione sudamericana in tema di lotta al terrorismo e al narcotraffico (Rhi-Sausi e Oddone, 2009), che ha visto schierati da una parte l’allora Presidente della Colombia, Álvaro Uribe, e dall’altra tutti gli altri presidenti della regione. Questa vicenda ha ulteriormente inasprito le divergenze della Colombia con il Venezuela e l’Ecuador, fino ad arrivare, il 22 luglio di quest’anno, alla rottura dei rapporti diplomatici con il Venezuela, dichiarata da Chávez.

L’altro esempio, di segno opposto, è avvenuto poche settimane dopo, quando il neo-Presidente Santos si è appellato proprio all’UNASUR affinché intervenisse per ristabilire i rapporti diplomatici con il Venezuela. Il Segretario Generale dell’UNASUR, l’ex Presidente argentino Néstor Kirchner, si è attivato in un’opera di mediazione, contribuendo a porre fine alle tensioni e a costruire il clima di fiducia necessario per la ripresa dei rapporti bilaterali, avvenuta l’11 agosto. Nel giro di poco tempo, dunque, il pendolo ha compiuto un’intera oscillazione da un polo all’altro.

In realtà, stando ai sondaggi le preferenze del popolo colombiano sono piuttosto chiare. Lo stesso 80% della popolazione che appoggiava la politica forte del presidente Uribe contro la guerriglia sostiene anche la necessità di un cambiamento politico nelle relazioni bilaterali con il Venezuela. Il Presidente Santos ha preso atto di questa volontà: “gli accordi sono una chiara necessità per dare priorità al benessere della gente rispetto a qualsiasi capriccio personale, costruendo rapporti duraturi nel tempo”.

La gravitazione verso il vicinato regionale si è espressa anche nell’impegno a ricostruire le relazioni bilaterali con l’altro paese confinante, l’Ecuador. Dopo la crisi provocata nel 2009 dall’intervento militare colombiano in territorio ecuadoriano, Bogotá si è proposta di migliorare e rafforzare i rapporti con il paese vicino, anche alla luce del fatto che esso ospita 7,5 milioni di rifugiati colombiani. “La situazione nella zona di frontiera tra Colombia, Ecuador e Venezuela attraversa una fase molto delicata, segnata da un incontrollato movimento di beni e persone nelle aree di confine e dall’incapacità di costruire sistemi comuni che possano governare i problemi e articolare risposte consensuali nella lotta contro il narcotraffico e il terrorismo” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009). La presenza di tanti rifugiati colombiani in Ecuador e la situazione di violenza al confine tra Colombia e Venezuela rendono necessaria l’elaborazione di meccanismi di cooperazione transfrontaliera che possano proteggere le popolazioni locali.

Probabilmente i rapporti bilaterali usciranno rafforzati non solo dall’elezione di Santos in Colombia, ma anche dai risultati delle elezioni legislative in Venezuela, svoltesi il 26 settembre 2010. Il fatto che il movimento di Chávez abbia ottenuto un successo più limitato rispetto alle aspettative (non è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta dei due terzi dei deputati dell’Assemblea Nazionale) indurrà probabilmente il suo governo a dedicarsi innanzitutto alle tematiche interne, con un (relativamente) minore attivismo nello scenario regionale.

Per la Colombia saranno anche molto importanti le relazioni con il Brasile. Non è casuale che Santos abbia scelto quel paese come meta della sua prima visita ufficiale all'estero: la Ministro degli Esteri María Ángela Holguín ha dichiarato che si trattava della visita ad un partner strategico e che questo primo contatto era teso a rafforzare il dialogo politico, ma anche i flussi commerciali e gli investimenti. Uno dei risultati più significativi dell'incontro è stato infatti l'impegno brasiliano ad aumentare nettamente gli investimenti diretti in Colombia. Dal punto di vista del gigante sudamericano, la strategia del potenziamento dei rapporti con Bogotá va inquadrata nella ricerca di nuovi equilibri regionali: il riequilibrio dei rapporti con il Venezuela mediante legami più stretti con la Colombia si traduce anche, al di là delle ricadute economiche, in un rafforzamento dell'UNASUR e un ridimensionamento dell'ALBA, il progetto di concertazione regionale promosso da Chávez, al quale il Brasile non ha mai creduto. Una ratifica del Trattato dell'UNASUR da parte della Colombia rafforzerebbe in misura significativa i rapporti con il Brasile.

La partecipazione di Santos al Vertice UNASUR riunito d'emergenza a Buenos Aires alla fine del settembre 2010 per fare fronte al tentativo di colpo di stato in Ecuador, come è stato definito dal Presidente Correa, indica l'interesse di Bogotá per l'UNASUR stessa. Evidentemente, la Colombia non vuole rimanere isolata dal concerto dei paesi sudamericani.

È anche prevedibile che il paese, soprattutto nella ricerca di nuovi mercati, presterà particolare attenzione al Centroamerica, mostrando un rinnovato interesse per il progetto Mesoamerica, che permetterebbe di creare un asse con il Messico e i paesi centroamericani.

Infine, per quanto riguarda le relazioni con gli Stati Uniti, il Presidente Santos vuole rilanciare il Trattato bilaterale di libero scambio e negoziare un nuovo accordo per la protezione degli investimenti esteri. Sicuramente l'agenda internazionale della Colombia continuerà a tutelare i rapporti privilegiati con gli Stati Uniti, ma in un quadro di maggiore equilibrio con i rapporti regionali. I due poli d'attrazione della politica estera colombiana continueranno a convivere, ma a differenza del recente passato, il polo regionale sarà più presente e significativo.

### ***Bibliografia:***

Bermúdez Torres, C. A. "La doctrina réspice polum en la práctica de relaciones internacionales de Colombia durante el Siglo XX". En: *Memorias*, Nro. 7, Año 12. Barranquilla, julio 2010.

Bonilla González, R. "Los retos económicos del Gobierno de Santos" En: *Razón Pública*. [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010)

Covarrubias, I. "Sombras y Luces de la Comunidad Andina de Naciones". En: Durán Sáenz, M. S., Granato, L. y Oddone, N. *Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana, 2008.

Di Santo, D. *Almanacco Latinoamericano*, n. 14, Roma, CeSPI, 2010.

Drekonja, G. "La política exterior de Colombia". En Puig, J.C. *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

García, R. "Santos y el cambio en política exterior". En: *Razón Pública*. [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010)

Hernández Gamarra, A. y Barreto Nieto, L. H. “Riesgos de la deuda pública”. En: *Razón Pública*. [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010)

Ana María Ibáñez & Andrés Moya, "*Do conflicts create poverty traps? Asset losses and recovery for displaced households in Colombia*," Research Working Papers 10, MICROCON - A Micro Level Analysis of Violent Conflict, 2009

Londoño, J. F. “Viejo país, nuevo gobierno, igual fantasma”. En: *Razón Pública*. [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010)

Novoa García, A. “Santos: ¿hasta dónde irán sus cambios?”. En: *Razón Pública*. [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010)

Rhi-Sausi, J. L. y Oddone, N. “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas”. En: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA), 2009.

Sánchez, N. C. y Uprinmy Yepes, R. “Ley de víctimas, ¿a la segunda va la vencida? En: *Razón Pública*. [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010)

“La tierra prometida”, *Semana*, 4 settembre 2010, N. 1479.

Tickner, A. “Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. En: *Colombia Internacional*, No. 65. Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes. Bogotá, enero – junio 2007.





L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009
- 05 - Il partenariato orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze, dicembre 2009
- 06 - Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan, gennaio 2010
- 07 - Movimenti estremisti islamici nel Sudest Asiatico, febbraio 2010
- 08 - Il Brasile, motore dell'integrazione regionale dell'America del Sud, marzo 2010
- 09 - I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche - I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia, marzo 2010
- 10 - Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio, marzo 2010
- 11 - Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?, aprile 2010
- 12 - Nuove forme di antisemitismo e mezzi di contrasto, aprile 2010
- 13 - Il regime di non proliferazione nucleare alla vigilia dell'ottava Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, maggio 2010
- 14 - Le relazioni sino-russe e il caso dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, maggio 2010
- 15 - La formazione delle forze di sicurezza afgane, maggio 2010
- 16 - Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda Internazionale, maggio 2010
- 17 - Il Consiglio d'Europa e l'immigrazione, giugno 2010
- 18 - La nuova leadership Usa e le relazioni transatlantiche, settembre 2010
- 19 - Impatto delle sanzioni contro l'Iran, settembre 2010
- 20 - Nuovi paradigmi sulla sicurezza alimentare e la pace, settembre 2010
- 21 - Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica, ottobre 2010
- 22 - Il Corno d'Africa, ottobre 2010
- 23 - La questione curda, ottobre 2010
- 24 - Il confronto internazionale nell'Artico, ottobre 2010

Coordinamento redazionale a cura del:

### **Senato della Repubblica**

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it