



## La Colombia e il processo di pace

di Marco Zupi – CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale

n. 72 - febbraio 2017

### Abstract

*L'accordo di pace tra il governo colombiano e le Forze Armate Rivoluzionarie - FARC, siglato il 24 novembre a Bogotá, può porre finalmente fine a 52 anni di conflitti militari che hanno insanguinato il paese, lasciando in eredità circa 250 mila morti, 7 milioni di sfollati costretti ad abbandonare le proprie case e terre, decine di migliaia di desaparecidos, di assassini politici, di sequestri di persona e migliaia di donne vittime di violenza sessuale.*

*Non si tratta del primo accordo in assoluto nella storia del paese ed è stato siglato a poco più di un mese dalla sorprendente bocciatura del primo accordo sottoposto a referendum popolare il 2 ottobre 2016.*

*È un accordo che ha trovato il sostegno della comunità internazionale, come simbolicamente evidenziato dall'assegnazione del premio Nobel per la pace 2016 al Presidente Santos, ma incontra resistenze nel paese: alcune forze politiche presenti in Parlamento, a cominciare dai gruppi di centro-destra che sostengono l'ex presidente Uribe, frange delle forze militari, gli interessi precostituiti ostili ad una reale e profonda trasformazione strutturale dell'economia della Colombia, a cominciare dai latifondisti in ambito rurale, e tutti coloro che – in forma legale o criminale – hanno approfittato e fatto affari durante e grazie al clima di conflitto.*

*Soprattutto, è un accordo che, al di là dello scarto ridotto che ha separato il NO dai SÌ al referendum, sconta una mancanza di legittimazione politica a livello popolare che riflette una diffusa indifferenza e disaffezione nel paese di fronte a un tema così importante come la pace, tra divisioni aspre tra città e aree rurali, zone e popolazioni integrate e aree e comunità marginalizzate. Il rischio della deresponsabilizzazione della maggioranza della popolazione nel difficile percorso della pace è un problema serio in un paese che deve ricostruire la coesione sociale in un tessuto fragile e dilaniato da ferite profonde.*

*L'accordo tocca sei punti strategici molto importanti: sviluppo agrario integrale, partecipazione politica, fine del conflitto, soluzione al problema delle droghe ad uso illecito, risarcimento delle vittime dei conflitti, procedure per l'approvazione dell'accordo.*

*Il percorso è irto di difficoltà: la riforma agraria è una questione annosa che alimenta contrapposizioni ideologiche e radicalizzazioni, oltre che legittime aspirazioni e rivendicazioni della maggioranza delle popolazioni contadine, condannate finora alla marginalità politica ed economica. Si tratterà ora di realizzare il piano programmatico di riforma.*

*La fine del conflitto e la partecipazione politica nel paese e nel Parlamento delle forze che sono diretta emanazione e conseguenza della smobilitazione dei gruppi armati delle FARC sono un elemento fondante dell'accordo, che ha fatto molto discutere e su cui si regge il cessate il fuoco. Le FARC sono dagli anni Sessanta la principale forza di guerriglia insurrezionale rivoluzionaria in Colombia, oggetto di dura repressione e contrasto, ma i metodi di attuazione del suo disegno rivoluzionario sono andati progressivamente degenerando. Ha fatto sempre più sistematicamente ricorso alle imposte riscosse ai narcotraffickanti e alle imprese, ai sequestri, agli attentati terroristici indiscriminati, al reclutamento di bambini e alle esecuzioni sommarie di prigionieri. Un processo di conflitto sul piano politico-parlamentare, non più affidato alle armi, è un passaggio storico fondamentale.*

*Ma le FARC non sono l'unica forza in campo con cui lo Stato si confronta militarmente. C'è anche l'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN) che ha ritenuto la lotta armata l'unico strumento possibile per il progetto rivoluzionario. Con l'ELN le trattative di pace sono pubblicamente iniziate solo a gennaio del 2017 e, tenuto conto che sono occorsi anni di preparazione e negoziati per arrivare all'accordo con le FARC, occorre molta cautela nel ritenere raggiunto il traguardo della pace.*

*Soprattutto, come confermato da numerosi rapporti internazionali (anche delle Nazioni Unite), chi si è macchiato della stragrande maggioranza di atrocità, omicidi sommi e violenze politiche non sono state le*

*FARC o l'ELN ma gruppi paramilitari di estrema destra, in certi casi sostenuti da apparati militari e politici dello Stato e finanziati dall'estero. I gruppi militari, collegati anche a cartelli della droga, si sono sciolti solo formalmente. Né è possibile dire che il problema del narcotraffico sia stato risolto attraverso l'azione di forza del Plan Colombia finanziato dagli Stati Uniti dalla fine degli anni Novanta.*

*Tutto ciò significa che oggi le prospettive di pace in Colombia sono incoraggianti, ma restano diverse incognite sul tappeto: se le condizioni di povertà diffusa e disuguaglianze economiche persisteranno e la riforma agraria sarà meno incisiva del previsto, se le questioni ancora aperte con i vertici militari, i gruppi paramilitari e l'ENC non troveranno una reale soluzione, se la fase transitoria di istituzione di strumenti giurisdizionali e non, per la durata di 10 anni, (strumenti che dovranno accertare fatti e responsabilità, definire le riparazioni morali e materiali da corrispondere alle vittime, punire i colpevoli delle FARC e dello Stato) non faciliterà un processo di pacificazione, giustizia e verità, allora è probabile che si faranno vive nel paese forze destabilizzanti interessate ad alimentare il fuoco e ad impedire il cambiamento sperato. Anche per questa ragione è importante una presenza vigile e attiva dell'intera cittadinanza colombiana, in un anno – il 2017 – che inaugura l'attuazione dell'accordo di pace e precede le attese elezioni presidenziali del 2018.*

*La nota si avvale, in conclusione, delle considerazioni di alcuni esperti intervistati sul futuro della pace in Colombia.*

---

## 1. Breve cronistoria di 52 anni di conflitti armati e tentativi di pace

Nel 1964, dopo oltre 15 anni di scontro tra conservatori e liberali (il periodo della *Violencia*) e nel contesto della strategia del governo degli Stati Uniti volta a prevenire il diffondersi di guerriglie e processi rivoluzionari come quelli di Cuba nel resto del continente (Piano LASO: *Latinoamerican Security Operation*), il Presidente colombiano Guillermo León Valencia Muñoz, del Partito Conservatore Colombiano (PCC<sup>1</sup>), avviò, con il sostegno statunitense, l'operazione militare denominata *Operazione Marquetalia* per reprimere militarmente le esperienze di auto-organizzazione agraria contadina nella regione montuosa di Marquetalia, un'area di 800 km<sup>2</sup> nella zona della cordigliera centrale andina.

La resistenza contadina non cedette e quello fu poi considerato l'atto fondativo delle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia - Esercito del Popolo (FARC-EP), di ispirazione marxista-leninista e bolivariana, guidate da Manuel Marulanda Vélez, come anche parallelamente dell'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN, anch'essa organizzazione di guerriglia insurrezionale rivoluzionaria marxista e ispirata alla teologia della liberazione, con figure come i sacerdoti Camilo Torres Restrepo e Manuel Pérez)<sup>2</sup>. La lotta armata attraverso la guerriglia era considerata l'unico strumento per il progetto rivoluzionario di sovvertire l'ordine in nome del popolo<sup>3</sup>.

Nel 1984 le FARC sottoscrissero col presidente colombiano Belisario Betancur Cuartas del PCC gli *accordi di pace della Uribe*, che imponevano il cessate il fuoco e avviarono una fase di confronto di natura politica: le FARC promossero un movimento politico legale, l'Unione Patriottica (UP), che portò nel 1986 all'elezione di un gruppo parlamentare, decine di deputati regionali, sindaci e diverse centinaia di consiglieri comunali. Il successo della partecipazione elettorale dell'UP scatenò una reazione violenta dell'estrema destra, con la complicità di elementi delle Forze Armate e della polizia, che si tradusse in un piano sistematico di sterminio politico tramite gruppi paramilitari collegati al narcotraffico (anzitutto i cartelli di Medellín e di Cali) che alla fine degli anni Novanta si riunirono nelle Autodifese Unite della Colombia (AUC)<sup>4</sup>: oltre cinquemila dirigenti e militanti furono assassinati<sup>5</sup>.

Dalla fine degli anni Ottanta a tutti gli anni Novanta, ritenendo non percorribile una soluzione politica in Colombia, le FARC tornarono ad abbracciare la via della lotta armata come primo strumento di azione. La grave crisi economica del paese in quegli anni, gli effetti negativi delle politiche neoliberiste e di privatizzazione, come l'aumento della povertà e la disoccupazione di massa, favorirono il successo popolare

---

<sup>1</sup> Il PCC aveva, tra i suoi principi costitutivi, la difesa della legalità e la lotta all'autoritarismo monarchico e militare, la tutela della proprietà privata, l'appoggio alla Chiesa Cattolica e la lotta al comunismo, che poi si trasformò nell'obiettivo di eliminare le forme di ribellione nel paese.

<sup>2</sup> Contestualmente, oltre a FARC ed ELN, nasceva l'Esercito Popolare di Liberazione (EPL), un movimento guerrigliero di ispirazione maoista, e successivamente il Movimento 19 aprile (M19). Entrambi, agli inizi degli anni Novanta, rinunciarono alla lotta armata.

<sup>3</sup> G. Sánchez, R. Peñaranda (a cura di) (1987), *Pasado y presente de la Violencia en Colombia*, CEREC, Bogotá; E. Pizarro Leongómez (2004), "Marquetalia: el mito fundacional de las Farc", *UNP N.57*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

<sup>4</sup> G. Sánchez Gómez, R. Peñaranda (a cura di) (1986), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Fondo Editorial Cerec, Bogotá.

<sup>5</sup> Nel 2012, per la prima volta, la sentenza del giudice Eduardo Castellanos Roso del *Tribunal Superior* di Bogotá stabilì che i crimini commessi, soprattutto dal gruppo paramilitare *Bloque Bananero*, contro militanti dell'UP rientravano in un piano sistematico volto a «*distruggere, in tutto o in parte, un gruppo di persone per motivi politici, e causare la morte dei suoi membri a causa della loro appartenenza politica*». Si veda: S. Martínez Hernández (2013), "Lo de la UP fue un genocidio político", *El Espectador*, 30 ottobre.

delle FARC che arrivarono ad avere, negli anni Novanta, oltre 20 mila guerriglieri (un numero equivalente a quello dei gruppi paramilitari di estrema destra), risultando il movimento rivoluzionario più ampio nel paese.

Nel **1991**, in un contesto tanto radicalizzato e drammatico, per iniziativa della società civile e del movimento studentesco - riconosciuta e approvata formalmente dalla Corte Suprema di giustizia - fu riformata, attraverso il lavoro di un'Assemblea Costituzionale, la Costituzione del 1886 in modo da limitare il ricorso allo stato d'eccezione e dare voce sia alle minoranze etniche (indigene ed afro-colombiane) sia ai partiti e movimenti politici al di là del tradizionale bipartitismo.

Nel **1998**, il Presidente della Colombia Andrés Pastrana Arango, eletto coi voti del PCC e del partito da lui creato, Nuova Forza Democratica (NFC), avviò in parallelo sia un dialogo coi gruppi narcotrafficcanti sia i *Dialoghi di San Vicente del Caguán* con il fondatore e capo delle FARC, Manuel Marulanda Vélez. Un'area di 42.139 km<sup>2</sup>, comprendente cinque municipi, divenne la sede smilitarizzata dei negoziati.

Nel **1999**, le due parti definirono l'Agenda Comune per il Cambiamento (ACC), articolata in dodici punti: (1) soluzione politica del conflitto, (2) diritti umani, (3) riforma agraria integrale, (4) sfruttamento e conservazione delle risorse naturali, (5) struttura economica e sociale, (6) riforma della giustizia e lotta alla corruzione e al narcotraffico, (7) riforma politica per espandere la democrazia, (8) riforma dello Stato, (9) accordi in materia di diritto internazionale umanitario, (10) forze militari, (11) relazioni internazionali, (12) formalizzazione degli accordi. Una peculiarità che risalta è che, diversamente da altri processi nazionali di pacificazione, al centro del negoziato fu posta la riforma della struttura economica e sociale, cioè il modello economico del paese, che era al cuore delle rivendicazioni rivoluzionarie.

Nel **2000**, le parti del negoziato parteciparono a una missione diplomatica in Svezia, Norvegia, Italia, Vaticano, Spagna, Svizzera e Francia.

Nel **2001**, si chiudeva il secondo periodo di negoziati in coincidenza con la recrudescenza del conflitto militare e del varo da parte statunitense del cosiddetto *Plan Colombia* (con aiuti militari a favore del governo per contrastare la guerriglia, la coltivazione di coca e il traffico di droga pari a un miliardo di dollari iniziali, che in quindici anni sarebbero diventati circa 15 complessivi)<sup>6</sup>.

Nel **2002**, con la presidenza di Álvaro Uribe Vélez - eletto col sostegno del suo Partito Liberale Colombiano (PLC) e del PCC - che aderiva pienamente alle politiche militari degli Stati Uniti, si inaugurò un periodo drammatico di contrapposizione e guerra senza frontiere in nome della *seguridad democrática*. Un rapporto confidenziale della Direzione Investigativa Antidroga degli Stati Uniti aveva esplicitamente parlato di legami stretti da Uribe e il principale cartello di narcotrafficcanti della Colombia<sup>7</sup>. Il sostegno e finanziamento diretto di Uribe negli anni Novanta a gruppi paramilitari responsabili nel paese di violazioni sistematiche dei diritti, torture e massacri è diventato poi un atto di accusa formalizzato dinanzi alla Corte Suprema di Giustizia<sup>8</sup>.

Nel **2008**, l'argentino Luis Moreno Ocampo, a seguito delle indagini condotte come primo Procuratore capo della Corte Penale Internazionale, dichiarava che le FARC e l'ELN erano responsabili del 12% delle vittime civili nei sanguinosi conflitti armati in Colombia, mentre l'80% era da attribuirsi a paramilitari di destra collegati ai cartelli del traffico della droga e il restante 8% alle forze di sicurezza governative<sup>9</sup>. Parallelamente, nel 2008 il Tribunale Permanente dei Popoli, presieduto dall'argentino Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel per la Pace nel 1980, a conclusione di un'indagine avviata nel 2006 denunciava l'intreccio di interessi tra gruppi paramilitari, cartelli del narcotraffico e imprese multinazionali nel destabilizzare il paese e violare i diritti umani, ma anche la degenerazione dei metodi delle FARC che facevano sempre più sistematicamente ricorso alle imposte riscosse ai narcotrafficcanti e alle imprese, ai sequestri, agli attentati terroristici indiscriminati, al reclutamento di bambini e alle esecuzioni sommarie di prigionieri<sup>10</sup>.

Nel **2010**, l'attuale presidente della Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, già ministro della Difesa durante il secondo governo di Uribe e fondatore del Partito sociale di unità nazionale (PSUN), accusato da Uribe di tradimento e di spostamento a sinistra, fu eletto alla massima carica della Colombia. Inizialmente portò avanti l'offensiva militare che aveva guidato come ministro e che aveva portato a una crisi diplomatica per gli sconfinamenti aerei e i bombardamenti "mirati" agli accampamenti delle FARC in Ecuador e Venezuela.

Nel **2012**, tuttavia, dinanzi all'impossibilità di una soluzione finale di tipo militare e alla capacità di sopravvivenza e rigenerazione delle FARC, per quanto seriamente colpite anche nei vertici e nonostante il profondo rigetto in rilevanti settori della società civile, il Presidente Santos<sup>11</sup> e le FARC avviarono un nuovo

<sup>6</sup> Center for International Policy (2000), *The contents of the Colombia Aid Package*, Washington, 18 luglio.

<sup>7</sup> DIA (1991), *Narcotics. Colombian Narco-traffickers Profiles*, Washington, D. C., settembre.

<sup>8</sup> Nel 2015, la procura colombiana ha chiesto alla Corte Suprema di Giustizia di aprire indagini giudiziarie a carico di Uribe. Si veda: Redacción Judicial (2015), "Tribunal compulsó copias para investigar al senador Álvaro Uribe Vélez", *El Espectador*, 3 febbraio.

<sup>9</sup> C. Vieira (2008), "Colombia: International Criminal Court Scrutinises Paramilitary Crimes", *IPS*, Bogotá, 27 agosto.

<sup>10</sup> Tribunale Permanente dei Popoli (2008), *Imprese transnazionali e diritti dei popoli in Colombia 2006-2008. Sentenza, Sessione Finale*, Bogotá.

<sup>11</sup> Incaricato politico del Presidente fu Frank Joseph Pearl González, già Ministro dell'Ambiente durante la presidenza Uribe e confermato in quella di Santos. Pearl aveva in realtà avviato colloqui esplorativi già per conto di Uribe dal 2011.



terra che coltiva<sup>15</sup>. Il compromesso raggiunto prevede l'impegno per un piano di distribuzione ai contadini di tre milioni di ettari, la regolarizzazione di altri dieci milioni di ettari oggi coltivati da contadini senza titolo di proprietà e l'accesso al credito, ma in nessun caso si potrà mettere in discussione il principio della proprietà privata né si potrà procedere ad alcuna forma di espropriazione non prevista dalla legge vigente (rischi denunciati da Uribe in campagna referendaria). Sono rimasti alcuni punti, o *salvedades*, su cui non si è raggiunto un accordo e si tratterà di verificare in futuro l'indirizzo operativo che darà seguito all'impegno assunto. Il nuovo accordo prevede che la promozione dell'economia *campesina* non debba essere definita in contrapposizione a quella di larga scala e che occorra trovare forme di armonizzazione. Il quadro è incerto: la Colombia è l'unico paese in America latina che non ha visto forme di redistribuzione delle terre, ma l'oligarchia latifondista, che si è sempre opposta alla riforma agraria, non ha più il potere incontrastato di un tempo, a fronte di un costante rafforzamento della borghesia urbana.

## **2.2. Fine del conflitto e partecipazione politica**

Per la fine del conflitto e la partecipazione politica, l'accordo prevede, a fronte dell'impegno per il cessate il fuoco bilaterale (in essere dal 29 agosto 2016<sup>16</sup>), un periodo di 6 mesi perché i combattenti delle FARC siano dislocati in 27 zone di pace, all'interno delle quali dovranno consegnare le armi sotto la supervisione di una missione delle Nazioni Unite, per potersi poi trasformare in un movimento politico legalmente riconosciuto che avrà accesso al Parlamento e riceverà finanziamenti pubblici fino al 2022 per la divulgazione della sua piattaforma programmatica (altri aspetto specifico molto criticato da Uribe). Sono previsti anche aiuti economici ai membri delle FARC per facilitare il loro reintegro nella società e nel mondo del lavoro<sup>17</sup>.

## **2.3. Soluzione del problema del narcotraffico**

In materia di soluzione del problema del narcotraffico, l'accordo prevede la fine delle coltivazioni illecite, tra cui quella della pianta di coca (da cui si ricava la cocaina), nelle aree di influenza (e finanziamento) delle FARC attraverso il Programma nazionale integrale di sostituzione delle coltivazioni di uso illecito (PNIS)<sup>18</sup> e un programma sanitario e sociale contro il consumo e il traffico di droga.

## **2.4. Risarcimento delle vittime dei conflitti**

Per il risarcimento delle vittime dei conflitti è prevista l'istituzione di strumenti giurisdizionali e non (un *Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*) speciali, transitori e indipendenti<sup>19</sup> per la durata di 10 anni, che dovranno accertare fatti e responsabilità, definire le riparazioni morali e materiali da corrispondere (anche a valere sui beni patrimoniali delle FARC che devono essere dichiarati in un inventario apposito, per poi essere trasferiti), assicurare il sostegno umanitario e psicosociale oltre che le riparazioni alle vittime, punire i colpevoli delle FARC e dello Stato con pene alternative al carcere di 5-8 anni per chi confesserà i reati commessi (e tutto quanto in loro conoscenza sul narcotraffico), e la concessione di amnistia o indulto per i responsabili di delitti solo politici e per i bambini-soldato di meno di 15 anni.

## **2.5. L'uguaglianza di genere**

Sono stati ammorbiditi toni e impegni su un tema che si era rivelato divisivo. A seguito delle critiche pre-referendarie all'accordo, venute soprattutto dalle Chiese evangeliche e da quella cattolica con il loro forte seguito popolare, circa l'eccessiva concessione al tema (definito ideologia) dell'uguaglianza di genere, i riferimenti a questo tema, inevitabili in ragione della gravità delle violenze specifiche subite dalle donne e l'importanza del rispetto di tutte le minoranze, sono scesi da 144 (testo prima del referendum) a 55 (nuovo testo approvato dal Parlamento).

# **3. La situazione attuale e le incognite in campo**

## **3.1. Povertà e disuguaglianze**

La mancata realizzazione di una riforma agraria integrale volta a distribuire le terre, ancora oggi fortemente concentrate, e dare opportunità economiche e spazi politici alle masse contadine marginalizzate è da sempre una delle principali ragioni del conflitto<sup>20</sup>.

Il rischio che l'accordo di pace si traduca, in materia di distribuzione delle terre, in una prosecuzione della "vecchia maniera", cioè perpetuando in nome del diritto vigente l'esclusione dei contadini dal controllo delle risorse naturali ed economiche, è considerato reale. In una logica di conservazione dello status quo, la lotta

<sup>15</sup> Si veda: <https://farc-epeace.org/>

<sup>16</sup> Il 19 novembre 2016, però, si è registrato l'assassinio di due guerriglieri delle FARC.

<sup>17</sup> Il testo bocciato al referendum prevedeva che le FARC avrebbero avuto garantiti come minimo 5 deputati e 5 senatori e il 10% dei finanziamenti pubblici garantiti dallo Stato ai partiti politici. Nel nuovo testo alle FARC si garantisce solo una somma annuale fino al 2026 pari alla media di quella ricevuta dagli altri partiti prima dell'accordo di pace e una presenza in Parlamento per due legislature consecutive.

<sup>18</sup> Per informazioni sullo stato di attuazione, si veda: <https://www.arcoiris.com.co/category/por-temas/paz/>

<sup>19</sup> I Fanlo Cortés (2016), "Colombia: verso un vero accordo di pace?", *Confronti*, N. 12/2017, dicembre.

<sup>20</sup> S. Fraudatario (2016), "La Colombia in bilico tra accordi di pace e continue violazioni dei diritti umani", *DEP*, N. 30, Università Ca' Foscari, Venezia.



per la formalizzazione della proprietà rurale delle comunità contadine tende ad essere presentata come opposta alla necessità della pace e ad essere stigmatizzata come fonte di violenza<sup>21</sup>.

In Colombia non sono stati in alcun modo messi in discussione il tradizionale modello estrattivista, legato all'accaparramento delle terre e dei sottosuoli e alla concentrazione della proprietà, l'oligopolio dei diritti di sfruttamento e della titolazione mineraria. Il Decreto 2041 del 2014, il cosiddetto "decreto delle licenze express" ha consolidato questo modello sostenuto dal *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*<sup>22</sup>.

Laddove rimangano irrisolti i problemi strutturali di povertà e disuguaglianze alla radice del conflitto, le incognite sul futuro di pace per un tessuto sociale così profondamente lacerato restano molte. In questo senso, le politiche economiche e sociali cruciali non sono incorporate nell'accordo di pace, se non i richiami alla questione agraria. E la non partecipazione al voto referendario di larghe fasce della popolazione è una misura della distanza che separa la politica della partecipazione democratica.

La Colombia è oggi il paese con i maggiore indici di disuguaglianza in America Latina. Nel corso del 2016 circa 200 membri della società civile sono stati assassinati, quasi sempre per mano di gruppi armati eredità dei paramilitari. A quest'ultimo punto se ne lega un altro legato all'efficacia dell'accordo in relazione alla pacificazione effettiva.

### **3.2. I gruppi paramilitari**

Infatti, i principali responsabili di violenze e omicidi politici sono stati e continuano ad essere i gruppi paramilitari di estrema destra che non sono stati interessati dai negoziati. La giustificazione ufficiale è che non esisterebbero più gruppi paramilitari<sup>23</sup>, tantomeno collegati a organi dello Stato, ma solo bande criminali comuni. In realtà, i dati smentirebbero tali affermazioni: lo sostiene, per esempio, l'organizzazione non governativa internazionale *Human Rights Watch* che si occupa della difesa dei diritti umani<sup>24</sup>, e chiede l'immediata sospensione della promozione di generali dell'esercito accusati di collaborazione con paramilitari e di cosiddetti "falsi positivi" (migliaia di omicidi di civili innocenti fatti passare per guerriglieri uccisi in combattimento nel primo decennio degli anni Duemila), come pure la revoca di riforme legislative che riducono la tutela di libertà e diritti fondamentali (il Codice della Polizia) e condannano qualsiasi protesta sociale. La violenza esercitata dalla criminalità organizzata e da gruppi paramilitari (con connivenze più o meno esplicite nel tempo da parte di pezzi dello Stato e attori esteri) su donne, comunità di contadini e minoranze etniche, attivisti politici e difensori dei diritti umani prescinde dal conflitto tra Stato e FARC e alimenta un senso di impunità.

### **3.3. I vertici militari**

Secondo *Amnesty International*<sup>25</sup>, il sistema di giustizia transitoria istituito prevede sanzioni non commisurate alla gravità di alcuni dei crimini commessi e la possibilità, attraverso il ricorso alla cosiddetta responsabilità di comando, che i vertici dell'esercito e delle FARC non rispondano alla giustizia dei crimini commessi dai loro sottoposti. La mancata partecipazione di giudici stranieri ai processi della giustizia di transizione alimenta i dubbi sulla possibile impunità dei vertici.

### **3.4. L'ENC**

L'accordo di pace non coinvolge l'ENC con il quale solo il 7 febbraio 2017, dopo tre lunghi anni di preparativi, si sono avviati i dialoghi di pace all'Hacienda Cashapamba, una proprietà dei gesuiti a circa 30 km. da Quito (Ecuador). Norvegia, Cile, Cuba e Brasile saranno i paesi garanti del processo di pace tra governo ed ENC, mentre la Chiesa colombiana sarà chiamata a svolgere il ruolo di facilitatore dell'accordo. La liberazione da parte dell'ENC dell'ex parlamentare Odín Sánchez dopo dieci mesi di sequestro e di due guerriglieri dell'ELN, Nixon Arsenio Cobos e Leivis Enrique Valero, da parte del governo hanno preparato il terreno. L'agenda dei negoziati si focalizza su 6 punti: anzitutto la partecipazione della società civile nella costruzione della pace, poi democrazia e stato di diritto, trasformazioni socio-economiche, risarcimento delle vittime, fine del conflitto armato e attuazione degli impegni. Il coinvolgimento dell'ENC in un processo di reale pacificazione nel paese è oggi essenziale<sup>26</sup>. I tempi sono incerti: si tratta del settimo governo che avvia un processo di pace con il secondo movimento rivoluzionario in Colombia, responsabile di 191 azioni violente nel 2016 e con all'attivo circa 2 mila guerriglieri. L'ENC, guidato da Pablo Beltrán, ha precisato che è un percorso appena avviato, indipendente dalla pace siglata dalle FARC, e che occorre rimuovere le cause strutturali del conflitto sociale e armato; il governo colombiano, con il capo negoziato Juan Camilo Restrepo, ha chiesto la rinuncia immediata alla pratica dei rapimenti<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> C. Carvajal Oquendo (2016), "Los posibles 'daños colaterales' de la paz», *Cien Días*, N. 86/2016.

<sup>22</sup> F. Casafina (2016), "Estrattivismo e violenze contro il "corpo-territorio" delle donne. Alcune considerazioni", *DEP*, N. 30, Università Ca' Foscari, Venezia.

<sup>23</sup> La legge 975 del 2005 (*Ley de Justicia y Paz*) garanti ai paramilitari pene irrisorie per i crimini commessi come incentivo alla loro smobilitazione.

<sup>24</sup> Fonte : <https://www.hrw.org/america/colombia>

<sup>25</sup> Fonte: <https://www.amnesty.it/colombia-lo-storico-accordo-di-pace-assicuri-justizia-e-la-fine-delle-violazioni-dei-diritti-umani/>

<sup>26</sup> L. G. Guerrero Guevara (2016), "La paz posible es imperfecta», *Cien Días*, N. 86/2016.

<sup>27</sup> Si vedano i più recenti articoli disponibili sul portale: <http://colombia2020.elespectador.com/>

### **3.5. Le ferite sociali**

In nessun caso - neppure in quello ideale e improbabile di una trasformazione della struttura socio-economica che affronti i problemi di fondo del paese e di un processo di democratizzazione piena e basato sulla partecipazione attiva di tutti i cittadini - è possibile immaginare che l'inibizione della partecipazione di molte persone alla vita politica del paese e cicatrici tanto profonde nel tessuto sociale, dilaniato da oltre 50 anni di guerra e divisioni, si rimarginino e creino un forte senso di coesione sociale. La stanchezza e la sfiducia fisiologica nei confronti delle istituzioni in un paese che continua ad essere afflitto da gravissimi e diffusi problemi di corruzione<sup>28</sup>, le difficoltà a riprendere una vita "normale" e l'esperienza diretta degli orrori della guerra anche in una fascia di popolazione ancora minore, hanno tempi di cura inevitabilmente medio-lunghi per una popolazione molto giovane come quella colombiana (l'età mediana nel 2016 era di 29,6 anni). Al contempo, la priorità deve andare alle vittime, al loro diritto al risarcimento, alla tutela dei loro diritti, ad un processo che, in modo dignitoso, li trasformi da vittime in cittadini pieni, sostenendo e non criminalizzando le espressioni collettive che si fanno portatrici di interessi delle minoranze<sup>29</sup>. Per questa ragione, occorre vigilare con attenzione perché una recrudescenza del conflitto è sempre possibile.

### **3.6. Il narcotraffico**

La coltivazione della coca e il narcotraffico sono stati terreno di coltura della violenza e dell'illegalità. Il rischio è che le organizzazioni criminali si appropriino delle colture abbandonate dalle FARC facendo della Colombia un paese ostaggio della criminalità organizzata. Le trasformazioni della struttura economica del paese sono perciò una condizione essenziale non solo per sconfiggere la povertà di massa, ma anche per scongiurare questo rischio. Sul piano internazionale, ad oltre 15 anni dall'avvio del *Plan Colombia* perdura il monopolio della cocaina di origine colombiana sul mercato nordamericano (oltre il 90% del totale della cocaina)<sup>30</sup> ed è stato registrato un aumento della superficie destinata alla coltivazione di coca nel 2014 e 2015: è chiaro che la strategia delle fumigazioni aeree per lo sradicamento delle coltivazioni di coca non è efficace. L'Ufficio a Vienna delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (*UN Office on Drugs and Crime*, UNODC) indica come unica via percorribile quella delle riconversioni agricole, attraverso progetti di produzioni alternative per aiutare le famiglie contadine a dedicarsi alla coltivazione di caffè e cacao e all'allevamento<sup>31</sup>. Un ruolo importante lo rivestirà la politica che sarà adottata dalla nuova amministrazione di Donald Trump negli Stati Uniti.

### **3.7. L'indifferenza popolare**

Come si è visto in occasione del voto referendario, l'opposizione all'accordo di pace e la diffusa indifferenza e astensione di fronte a un tema così importante come la pace riflettono la gravità della divisione tra città e aree rurali, zone e popolazioni integrate e aree e comunità marginalizzate. È sicuramente forte la disaffezione e la sfiducia popolare dinanzi a un sistema istituzionale pervaso dalla corruzione e dalla complessità di una conflittualità duratura non riconducibile allo scontro Stato-FARC. È anche vero che la soluzione finale di approvare l'accordo bis passando solo per il Parlamento e non anche nuovamente per il referendum è stata giudicata legittima dalla Corte Costituzionale (con 8 voti a favore e uno contrario). Resta, in ogni caso, il *vulnus* sul piano della democrazia sostanziale di un processo decisionale che ha scelto di non percorrere la strada del più ampio processo partecipativo possibile e della legittimazione politica a livello popolare, e che non deve preludere a una deresponsabilizzazione della maggioranza della popolazione nel difficile percorso della pace.

### **3.8. Il variegato fronte del NO**

L'opposizione all'accordo di pace, animata dal Centro Democratico (CD) fondato da Uribe nel 2013, è attiva nel paese. In preparazione del referendum, erano state presentate oltre 400 proposte di modifiche che toccavano tutti e sei i punti dell'accordo, contestandone l'impianto. In occasione del voto in Parlamento per l'accordo bis, nonostante le numerose modifiche apportate al testo, 63 parlamentari si sono astenuti o hanno abbandonato l'aula al momento del voto. Il fronte delle opposizioni non è omogeneo: va dalle forze politiche presenti in Parlamento (che continueranno la battaglia in preparazione delle prossime elezioni e faranno probabilmente leva su reali o presunti limiti dell'accordo per conquistare consensi), al mondo delle forze militari (che complessivamente hanno salutato positivamente le modifiche presenti nel nuovo e definitivo testo dell'accordo approvato dal Parlamento), ai latifondisti in ambito rurale (preoccupati della riforma agraria) e a quanti si oppongono a una reale e profonda trasformazione strutturale dell'economia della Colombia, a coloro che - in forma legale o criminale - hanno approfittato e fatto affari durante e grazie al clima di conflitto (e possono essere interessati a mantenere posizioni di rendita contrastando la pacificazione). Eventuali difficoltà, fasi di stallo o passi falsi nel processo di pace potrebbero venire amplificati dall'azione di alcuni attori che si oppongono all'accordo e alla pace.

<sup>28</sup> Banca Mondiale, l'Economist Intelligence Unit, l'Institute for Development and Peace Studies e Transparency International convergono, a inizio 2017, su questo elemento di perdurante debolezza.

<sup>29</sup> L. G. Guerrero Guevara (2017), "Una paz en ciernes", *Cien Días*, N. 89/2017.

<sup>30</sup> US Department of Justice Drug Enforcement Administration (2015), *2015 National Drug Threat Assessment Summary*, Washington D. C.

<sup>31</sup> UNODC (2016), *World Drug Report 2016*, UN, Vienna.

## **BOX – Opinioni di esperti a confronto sul futuro della pace in Colombia**

### **1) Quali sono i passi futuri da seguire e monitorare con attenzione, gli eventuali punti di svolta?**

LGG: *I primi passi da compiere quest'anno sono cruciali e sarà perciò un anno molto difficile. Alla sfida di iniziare l'applicazione dell'accordo in materia di risarcimento delle vittime, realizzazione di un ordinamento istituzionale per la giustizia di transizione, impegno per portare a buon fine gli impegni in materia di sviluppo rurale e partecipazione politica con garanzie, adozione di nuove ed efficaci strategie di lotta al narcotraffico, in Colombia si somma l'agenda sociale e politica.*

*In campo sociale, si tratta di ristrutturare un sistema sanitario nazionale che è ingiusto, indegno e deprimente. Il deficit sanitario è di circa 2,5 miliardi di euro e la riforma fiscale se ne farà carico solo in minima parte. Nell'istruzione, altra sfida sociale, il governo Santos ha destinato 28 mila miliardi di pesos (poco di più di 9 miliardi di euro) nel 2016, ma il tema non è tanto di limitata quantità di risorse messe a copertura quanto di qualità, e la pace ha bisogno urgente di qualità delle strategie.*

*Nell'agenda politica, il fatto che la maggioranza dei legislatori abbia approvato il nuovo accordo di pace rappresenta un trionfo politico per il presidente Santos e mostra all'opposizione che il dibattito sulle leggi mirate alla realizzazione dell'accordo è un processo difficile. Questa stessa opposizione punterà ad affrontare una campagna elettorale in cui vuole guadagnare terreno nel Congresso spiegando la necessità di conquistare la presidenza della Colombia nel 2018 come opportunità per limitare l'applicazione dell'accordi con le FARC.*

*Dal canto loro le FARC, nello scenario politico elettorale attuale, non intendono cedere terreno e la costituzione il 15 dicembre 2016 del movimento politico "Voces de Paz" ne è una riprova, con la volontà di partecipare politicamente in modo diretto al dibattito sulle leggi e la riforma della Costituzione che si renderanno necessarie per l'attuazione dell'accordo di pace<sup>32</sup>. Sarà la prima volta che non faranno uso delle armi in politica. La speranza è che gli altri attori illegali che hanno finora fatto uso delle armi non continuino a farlo per alimentare, come già è successo nel passato, una guerra sporca contro i nemici. I fatti evidenziano che la pace è agli inizi, ben lontana dall'essere raggiunta, e che ha davanti grandi sfide.*

*Come dice il sacerdote Francisco de Roux [Padre Provinciale dei gesuiti in Colombia] dalle colonne del giornale El Tiempo: «La sfida per la Chiesa cattolica e le altre confessioni, per le donne e gli uomini che si sentono coinvolti dal punto di vista morale è di esercitare la responsabilità di un impegno spirituale unitario, deciso e partecipativo. Che si metta al di sopra delle ambizioni di potere e dei suoi personaggi, che affermi che la riconciliazione è difficile, ma che andiamo in quella direzione per raggiungerla. Che sia indirizzato verso il cammino della compassione dinanzi alle sofferenze, verso la ricerca della verità e verso la determinazione di non permettere l'impunità per nessuno».*

*Per evitare il rischio e la tentazione di una deresponsabilizzazione sul piano politico dei cittadini occorre promuovere processi di pedagogia sociale per formare cittadini attivi, partecipanti, audaci ed esigenti, al contempo rigorosi e critici nei confronti dei leader politici e sociali.*

### **2) Cosa c'è da attendersi per le elezioni presidenziali del 2018?**

DC: *Le forze politiche colombiane si preparano alle elezioni presidenziali del 2018 – alle quali non potrà ricandidarsi l'attuale presidente Santos dal momento che la legge esclude la rielezione – divise rispetto all'accordo di pace in tre schieramenti.*

*Il primo schieramento è quello delle forze favorevoli all'accordo: è composto dal Partido Social de Unidad Nacional di Santos, il cui candidato per la presidenza è Umberto de la Calle, capo della delegazione governativa nei negoziati con le FARC, dal Partido Verde dell'ex sindaco di Medellín Sergio Fajardo e dai piccoli raggruppamenti della sinistra.*

*Un secondo schieramento è costituito da partiti che hanno accettato l'accordo come una sorta di "male minore" ed è guidato dall'attuale vicepresidente Germán Vargas Lleras, di Cambio Radical.*

*Vi è infine lo schieramento dei partiti che si oppongono in modo deciso al processo di pace, in particolare il Centro Democrático dell'ex presidente Uribe e il Partido Conservador.*

*Nella società colombiana così polarizzata, è molto diffusa la speranza che il processo di pace possa determinare il consolidamento della fragile democrazia e soprattutto lo sviluppo di una sinistra democratica ben integrata in un sistema democratico rispettoso dei diritti umani e civili. Si tratterebbe di una prospettiva davvero "rivoluzionaria" per la Colombia.*

*La sinistra affronta questa nuova fase della storia colombiana in pessime condizioni: divisa, frammentata e molto debole come proposta politica. La principale organizzazione di centrosinistra è il Polo Democrático Alternativo, che ha più volte governato il comune di Bogotá ed è l'unica forza con una struttura di partito. Ma oggi il Polo è diviso, ha perso negli anni alcune delle personalità più importanti e vive la "maledizione" di tutte le forze politiche della sinistra colombiana che una volta raggiunto un certo peso nella società cadono vittima dei propri scontri interni. Secondo alcuni analisti, la sinistra colombiana deve oggi fare i conti con tre fatti drammatici: i primi segnali di una nuova violenza che sembra emergere all'indomani della firma dell'accordo, con l'assassinio di leader sociali e attentati contro movimenti di sinistra; l'arrivo delle FARC sulla scena politica legale, che probabilmente provocherà più divisioni che unità; lo spostamento di grandi e medi imprenditori verso la destra "dura" di Uribe e forse anche più in là. In questo settore del mondo economico si sta infatti facendo strada l'idea che l'eventuale vittoria di settori della sinistra democratica (nessuno crede seriamente nella possibilità di un'affermazione elettorale delle FARC) metterebbe in discussione il sistema economico-sociale fondato sull'esclusione che ha costituito la base della loro fortuna. La pace è un ottimo risultato perché crea tra l'altro nuove*

<sup>32</sup> I nuovi parlamentari che, in base agli accordi di pace, rappresenteranno il movimento politico legato alle FARC sono tre alla Camera (Francisco Tolosa, Jairo Rivera e Imelda Daza) e tre al Senato (Jairo Estrada Álvarez, Pablo Cruz e Judith Maldonado),



occasioni di espansione economica e di internazionalizzazione del sistema produttivo, ma l'appoggio della borghesia industriale al processo condotto dalla presidenza Santos e dai liberali progressisti rischia di terminare qui<sup>33</sup>.

Trasformando gran parte delle zone rurali e boschive in aree off-limits, la guerra aveva fatto della Colombia una sorta di "arcipelago di città" in cui si rifugiavano milioni di persone in fuga dal conflitto armato. È in questo modo che si è sviluppata con il tempo un'importante economia urbana manifatturiera, finanziaria, dei servizi, sino a divenire il settore-guida del paese<sup>34</sup>. Con un certo schematismo si può dire che Juan Manuel Santos rappresenta oggi questi settori, mentre l'ex presidente Uribe raccoglie il consenso dei proprietari terrieri che si oppongono al processo di pace. Del resto, la riforma agraria (la cui profondità sarà tutta da verificare) non colpirà i settori urbani bensì i latifondisti. E la fine della guerra, riducendo le spese militari, darebbe la possibilità di interventi sociali per ridurre le abissali disuguaglianze, con effetti positivi sulla sicurezza dei contesti in cui si sviluppa il processo produttivo industriale e dei servizi.

Perché la pace sia stabile e duratura è necessario che anche quella parte della società colombiana che si è opposta all'accordo partecipi attivamente al processo che si è avviato. L'accordo è stato possibile anche perché ciascuna delle parti ha accettato numerosi compromessi. Uno degli aspetti più discussi è il fatto che alle FARC sia stato concesso un diritto di tribuna nel Parlamento colombiano e finanziamenti pubblici per l'attività politica, analogamente a quel che accade con tutte le forze politiche legali. Tuttavia, il progressivo inserimento delle FARC nel sistema politico è solo una parte di un quadro più ampio di apertura democratica che dovrà permettere l'ingresso di nuovi soggetti politici e sociali, la redazione di uno statuto delle opposizioni, modalità concrete per la partecipazione civica e l'espressione della protesta sociale, condizioni più semplici di quelle attuali per la costituzione di partiti politici, la creazione di "circoscrizioni speciali" che garantiscano in via transitoria la rappresentanza parlamentare attraverso movimenti sociali espressione delle zone sino ad oggi teatro del conflitto armato.

### 3) L'Italia e la sua azione parlamentare possono sostenere positivamente il processo? Se sì, come?

LGG: Non c'è dubbio che per il processo di pace tra governo e FARC, come anche per quello appena iniziato – a livello pubblico – con l'ELN, la presenza della comunità internazionale, in veste di mediatore e accompagnatore del processo stesso, sia fondamentale.

C'è bisogno, cioè, di una mediazione attiva in termini di facilitazione, non per risolvere i problemi, che è un compito che spetta ovviamente ai colombiani, ma come presenza propositiva che favorisca la convergenza tra le parti, attivi spazi di dialogo in grado di generare un clima di pieno ascolto e reciproca fiducia. E ancor di più servono interventi, anche di tipo economico, che aiutino a generare nel paese un processo di sviluppo più equo e a democratizzare l'economia.

Nel mondo di oggi, infatti, di fronte a un problema drammatico di disuguaglianza economica che provoca povertà ed esclusione, un accompagnamento efficace al processo di pace ha bisogno di uno sforzo e di un impegno notevole in ambito economico: il sostegno della comunità internazionale non è volto a risolvere il problema, ma certamente infonde maggiore fiducia vedere che gli attori internazionali che si spendono a sostegno della pace si impegnano concretamente a favore della pace della Colombia.

DC: Dario Conato, Ricercatore senior e coordinatore attività America Latina, CeSPI

LGG: Luis Guillermo Guerrero Guevara, Direttore generale Centro de Investigación y Educación Popula CINEP/Programa por la Paz, Bogotá, Colombia

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura di:*

#### **Senato della Repubblica**

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>

<sup>33</sup> È interessante a questo riguardo l'analisi contenuta in A. Ávila (2016), "La tragedia electoral de la izquierda en Colombia", *El País* 5, dicembre: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/05/colombia/1480943297\\_295039.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/05/colombia/1480943297_295039.html)

<sup>34</sup> Si veda al riguardo I. Ramonet (2012), "¿Paz en Colombia?", *Le Monde Diplomatique*, N. 206, dicembre: <http://www.monde-diplomatique.es/?url=editorial/0000856412872168186811102294251000/editorial/?articulo=5accf1f3-47bd-4b3b-8a1e-c72ef81ccc7f>