

IL CAMMINO DELLA COLOMBIA VERSO LA PACE

DAVIDE RICCARDI* E JAIRO AGUDELO TABORDA**

ABSTRACT: While a new dynamics looking at overcoming the non-international armed conflict implicating the Colombian society for more than half century is underway, it appears useful to think over the basic stages of such lasting conflict. First, the causes moving to this conflict at its origins are explained and also the essential events accompanying it during the period before the adoption of the Constitution of 1991. This Constitution marks a turning point in the process of democratization of the Colombian political system, even though in substance such process remains largely thwarted by its fragility and the consequent prosecution of the armed conflict still in course. At present, the current peace process avails itself of a new internal socio-political outline (normative also, favourable to the negotiation); a new regional south-American political background; a wider support tout-court of international organizations and of a multiplicity of individual States. This process is also flanked by a renewed strong commitment of the Catholic Church. Such environment makes plausible that the preliminary Havana agreement of 23rd October 2015 could bring to a new, real overcoming of the conflict: the agreement on the agrarian issue; the agreement on the participation of FARC to the political life; the agreement concerning the struggle against drugs, drugs trafficking and corruption; the agreement relating to the justice for the victims with the establishment of a *Jurisdicción especial para la paz*. This latter legal instrument appears essential to gain a lasting reconciliation which cannot be achieved setting aside the recognition of the truth and the responsibilities as to most grave war crimes and crimes against humanity.

SOMMARIO: 1. *Introduzione* - **Parte I. Le ragioni alla base di un conflitto che dura dal 1948** - *Sezione prima:* Il sistema politico colombiano precedente la

* Dottorando in Relazioni internazionali presso l'*Universidad del Norte*, Colombia.

** Docente di Relazioni internazionali presso l'*Universidad del Norte*, Colombia.

Costituzione del 1991 - 2. *La lotta per il potere nel bipartitismo degli anni successivi all'indipendenza* - 3. *L' "arbitrato militare"* - 4. *Il Frente Nacional e la nascita dei movimenti di guerriglia* - 5. *I primi processi di pace frustrati dal "genocidio" politico* - **Sezione seconda:** Il difficile processo di democratizzazione del sistema politico colombiano - 6. *La Costituente del 1991* - 7. *Le fragilità del processo costituente del 1991 e le ragioni del conflitto armato ancora in corso* - **Parte II - I processi di pace** **Sezione prima:** Alcuni tentativi di pacificazione nazionale in un contesto di gravi violazioni dei diritti umani - 8. *La transizione colombiana fra plomacia e diplomacia* - 9. *Alcuni dati sulle vittime delle violazioni dei diritti fondamentali* - **Sezione seconda:** L'attuale processo di pace - 10. *Le specificità del processo di pace in corso* - 11. *Gli accordi negoziati a Oslo e all'Avana* - 12. *Breve conclusione*

1. Introduzione

Gli scenari di ottimismo che stanno emergendo dall'attuale processo di pace colombiano, in corso all'Avana tra il Governo del Presidente Juan Manuel Santos e la guerriglia delle *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), inducono a sperare in una svolta storica di riappacificazione interna per il Paese andino. La piaga della violenza politica (e non solo) permane praticamente in forma ininterrotta dagli inizi del XIX secolo, epoca di indipendenza e origine repubblicana.

Sebbene la Colombia sia uno "Stato sociale di diritto" fondata sul "rispetto della dignità umana", così come definito dal primo articolo della sua Carta fondamentale¹, tale proposito normativo risulta essere ben lontano dalla sua concreta realizzazione.

Per comprendere quindi a pieno le complessità della realtà colombiana è necessario percorrere storicamente l'evoluzione dei processi politico-istituzionali e socio-economici del Paese che, a oggi, risulta essere tra i più martoriati dell'America Latina in termini di violenza.

¹ Tale articolo così recita: "la Colombia è uno Stato sociale di diritto, organizzato in forma di Repubblica unitaria, decentralizzata e con autonomia dei propri enti territoriali, democratica, partecipativa e pluralista, fondata sul rispetto della dignità umana, sul lavoro e sulla solidarietà delle persone che la integrano e sul primato dell'interesse comune".

Parte I. Le ragioni alla base di un conflitto in corso dal 1948

Sezione prima: Il sistema politico colombiano precedente la Costituzione del 1991

2. La lotta per il potere nel bipartitismo degli anni successivi all'indipendenza

Benché la Colombia abbia recentemente compiuto duecento anni di storia repubblicana, l'ordine sociale non risulta cambiato nelle sue più profonde radici.

La società colombiana mantiene infatti un elevatissimo livello di sperequazione, tra i più alti del continente americano e del mondo. Basti considerare che solo l'1,15 % della popolazione detiene il 52% delle grandi proprietà terriere, in una realtà nella quale il 75% dei municipi è considerato "rurale"² e nei quali l'economia si sostiene principalmente attraverso il settore primario. Sebbene, infatti, i propositi del movimento indipendentista guidato da *Bolívar* si basassero su evidenti valori illuministi e giusnaturalisti, i cambiamenti auspicati dal *Libertador* in termini di architettura dello Stato (in senso confederale) e della società (nel senso di un'eguaglianza di diritti) fallirono. Questi obiettivi vennero soppiantati dagli interessi dei *caudillos* locali, in un primo momento fedeli al movimento bolivariano, a loro congeniale al fine di disfarsi del giogo coloniale e conquistare così le libertà e il dominio sulle proprie terre. Non è un caso che all'origine dei primi conflitti nella giovane Repubblica vi fosse la contrapposizione tra federalisti e centristi. Questo scontro definì le linee politiche dei due partiti tradizionali che detennero il potere in maniera esclusiva ed escludente sino al 1991 e che nel corso della storia repubblicana, specialmente nel XIX secolo, modificarono la Costituzione a proprio piacimento ogni qualvolta l'alternarsi dei governi ne offrisse l'opportunità.

I federalisti si riconobbero nel partito liberale, mentre i centristi in quello conservatore. Le differenze tra i due schieramenti politici, al di là dell'assetto statale più

² Si veda il comunicato stampa UNDP-PNUD Colombia (*United Nations Development Program- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*) riguardante il Rapporto sullo sviluppo umano colombiano, pubblicato nel 2011. <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=65953>

o meno decentrato, rimasero sostanzialmente deboli. L'unica netta divergenza rimase sul tema della religione: i liberali esigevano una "libera Chiesa in libero Stato". I conservatori, al contrario, ambivano a un'istituzione ecclesiastica che avesse una forte influenza sul potere pubblico. Entrambi i partiti erano composti dall'*élite* bianca, discendente dei *conquistadores*, terra-tenenti, commercianti, artigiani e protagonisti diretti o indiretti del progetto indipendentista "gran colombiano", disegnato originariamente da *Bolívar*. Nonostante la Repubblica avesse formalmente reso tutti i cittadini eguali, la ridefinizione dell'assetto statale portò a non considerare le identità delle minoranze etniche colombiane. Agli indigeni venne negato il "diritto alle terre collettive" della tradizione locale, che era formalmente rimasto durante l'epoca coloniale e che venne successivamente abolito per lasciare spazio a uno dei diritti-cardine delle liberal-democrazie, ovvero quello di proprietà.

Gli afro-discendenti, dal canto loro, continuarono a rimanere "invisibili" nella loro situazione di emarginazione socio-economica, vivendo in alcune circoscritte realtà alla ricerca del "Continente-Madre" africano.³

Inoltre, a partire dall'indipendenza, la Colombia è stato un Paese in perenne conflitto. La contesa per il potere tra i due partiti, che rappresentavano solo una minima parte della popolazione, si espresse quasi sempre in forma violenta, nonostante lo Stato fosse strutturato secondo principi e regole democratiche più o meno avanzate a seconda dei periodi storici. La sistematica violenza politica è stata ed è ancora oggi, seppure in forma più limitata, uno strumento di lotta per il potere.

L'impiego della forza per reprimere l'avversario politico è diventato una consuetudine tale da provocare, alla metà del XX secolo, un micidiale scontro tra i due partiti tradizionali, che ha causato oltre 200.000 vittime. Tale spirale di violenza, denominata appunto "*La Violencia*" come periodo di sangue compreso tra il 1948 e il 1957, coincise con l'assassinio del leader liberale e candidato alla presidenza, Jorge Eliecer Gaitán, durante un comizio politico a Bogotá il 9 aprile 1948. "El Bogotazo", come viene denominato tale avvenimento, fu espressione della pratica eliminatória ripetutamente utilizzata nella lotta per il potere.

³ Si veda l'esempio di San Basilio de Palenque nei pressi di Cartagena de Indias. Cfr. RICCARDI D., *L'Africa d'Oltreoceano. Comunità afrocolombiane e pluralismo culturale*, Patti, 2009, pp. 34-67.

IL CAMMINO DELLA COLOMBIA VERSO LA PACE

Nel caso dell'assassinio di Gaitán c'erano però anche altre ragioni: sebbene il leader liberale facesse parte di uno dei due partiti tradizionali, le sue posizioni erano tutt'altro che conformiste rispetto al sistema politico del momento. Gaitán ebbe infatti sin da giovane simpatia per la nascente classe operaia colombiana che dagli inizi del XX secolo cercava invano un proprio spazio nell'arena politica⁴. Determinante, nel settembre del 1929, fu il suo discorso al Congresso nazionale che contribuì alla crisi di governo e alla fine dell'epoca conservatrice, che dal 1886, con l'adozione della Costituzione legata al nome di Rafael Nuñez, dominava la scena politica. Tra i principali connotati di questa Carta, rimasta in vigore per ben 105 anni (1886-1991), vi erano i pieni poteri per il Presidente della Repubblica di dichiarare lo "stato d'assedio" ogni qualvolta vi fossero "circostanze eccezionali" determinate da un conflitto internazionale o da tumulti interni (art. 121). Tale disposizione legittimava di fatto la sospensione delle garanzie costituzionali e ogni tipo di persecuzione per mano dello Stato nei confronti dei presunti attentatori all'ordine pubblico.

Intorno alla figura di Gaitán come candidato presidenziale del 1950 vi erano le speranze di emancipazione politica non solo della classe operaia, bensì di gran parte della società sino ad allora esclusa dalla rappresentanza politica. In particolare i contadini, ivi incluse le comunità indigene e afro-discendenti, erano rimasti delusi dal timido processo riformatore portato avanti dal Presidente liberale Alfonso Lopez Pumarejo negli anni '30. L'assassinio del candidato presidenziale fu il brutale annichilamento di un progetto alternativo alla rigida visione del bipartitismo, che era

⁴ I partiti tradizionali, in particolare quello conservatore, cercarono sin dal timido espandersi dell'industria colombiana di reprimere qualsiasi rappresentanza alternativa al bipolarismo politico. In particolare, contro l'espansione dei partiti di ispirazione socialista bolscevica venne promulgata la "*Ley heroica*" (Legge n° 69 del 30/10/1928), che di fatto vietò ai sindacati di attaccare il diritto di proprietà, di alimentare la lotta di classe e promuovere scioperi. Inoltre la divulgazione di cartelli e pubblicazioni che avessero appoggiato atti dichiarati illeciti, sarebbero stati severamente perseguiti e sanzionati. V. in proposito *Credencial Historia*, n° 190, Bogotá, ottobre 2005, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/octubre2005/masacre.htm>. La solidarietà di Gaitán con la classe operaia è testimoniata dal suo intervento al Congresso in difesa delle vittime della "*Masacre de las bananeras*" (1928), nella regione di Santa Marta, ad opera dell'esercito colombiano contro i lavoratori della *United Fruit* che manifestavano per rivendicare una maggiore tutela dei propri diritti. Cfr. <http://www.scribd.com/doc/30850700/El-debate-de-las-Bananeras-Jorge-Elie-cer-Gaitan>

fortemente minacciata dalla proposta gaitanista⁵. Tale proposta sembrava del resto avere analogie con quelle di altri leader sudamericani che in quel periodo stavano prendendo il sopravvento, attraverso le figure autoritarie di Getúlio Vargas in Brasile e di Juan Perón in Argentina. Tuttavia il leader colombiano, per la propria carriera politica radicata su un forte civismo costituzionale, come sostenuto da H. Braun,⁶ differiva da quello argentino, che veniva invece da una tradizione militare politicizzata⁷.

Secondo lo storico Marco Palacios, una delle cause della violenza politica e sociale scaturita in seguito al *Bogotazo* e che ancora perdura, risiede nella mancata esperienza colombiana del populismo o “terza via”⁸. Con ciò lo studioso non vuole esprimere un giudizio favorevole o sfavorevole al populismo, ma sottolineare il fatto di come la Colombia rimanga un emblematico esempio di stabilità e continuità costituzionale, che ha privato però le masse del processo decisionale fino, almeno in parte, alla riforma del 1991.

⁵ Sull’assassinio di Gaitán rimangono tuttora molte ombre: ufficialmente la sua morte avvenne per mano di un giovane lavoratore precario, Juan Roa Sierra, linciato immediatamente dopo l’omicidio dalla folla. Sul delitto del leader liberale vi sono anche alcune ipotesi che lo collegano all’operato dell’intelligence statunitense preoccupata per l’avvento del comunismo nel proprio emisfero. A tal proposito si vedano le opinioni di studiosi come SANTOS MOLANO (http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo_2006_/abril.htm), del giornalista NIKO SCHVARZ, del quotidiano uruguayano “*La Republica*” (<http://www.larepublica.com.uy/mundo/306504-operacion-pantomima>) e dell’avvocato, nonché ricercatore, PAUL WOLF che, più volte, si è scontrato con la CIA nelle aule dei tribunali statunitensi per fare luce sulla vicenda e spingere per la declassificazione dei documenti ancora considerati “top secret” (<http://openjurist.org/473/f3d/370/wolf-v-central-intelligence-agency-federal-bureau-of-investigation>).

⁶ BRAUN H., *The Assassination of Gaitán: Public Life and Urban Violence in Colombia*, Madison, 1985, pp. 52-55.

⁷ Gaitán, che si era laureato in giurisprudenza nel 1920 con la tesi “Le idee socialiste in Colombia”, divenne avvocato, proseguì i suoi studi di dottorato in Italia presso la “Scuola di Specializzazione Penale”, dove ebbe il massimo riconoscimento per la propria tesi su “Il criterio positivo della premeditazione”. Fu sindaco di Bogotá, ebbe una parentesi nel 1939 come magistrato della Corte Suprema, fu Ministro dell’Educazione durante il governo Santos e Ministro del Lavoro durante la seconda presidenza López. Cfr. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/gaitjorg.htm>

⁸ Cfr. PALACIOS, M. “Presencia y ausencia del populismo: un contrapunto colombo-venezolano” in *Análisis político*, n° 39, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000, pp. 33-54.

Il gaitanismo scaldò gli animi anche durante gli anni della *Violencia*⁹, seguiti alla scomparsa del leader allorché si fronteggiarono nuovamente le fazioni conservatrici e liberali: l'ala radicale di quest'ultima, unendosi con le file comuniste, diede presto vita alle FARC, la più longeva forza guerrigliera del continente. Più tardi, questo gruppo abbracciò in maniera più ortodossa il marxismo-leninismo a scapito del gaitanismo che, nell'immaginario rivoluzionario, aveva maggiori analogie con gli ideali della rivoluzione francese e, soprattutto, con la rivoluzione messicana a scapito di quella bolscevica.

3. L' "arbitrato militare"

Per porre fine al sanguinoso periodo de "La Violencia", i gruppi dirigenti dei due schieramenti politici in conflitto decisero di optare per un "arbitrato militare"¹⁰. L'esercito, da forza di partito strumentalizzato localmente dalle parti, si trasformò in forza di governo, con il proposito di garantire pace e ordine. Il 13 giugno 1953, il generale Rojas Pinilla assunse il potere inaugurando il suo periodo con gli slogan: "la Patria è al di sopra dei partiti" e "pace giustizia e libertà"¹¹. I primi due anni furono caratterizzati dall'accondiscendenza del generale verso le élites civili. Egli ottenne, inoltre, la pacificazione in una vasta area del Paese grazie alle amnistie concesse a molti gruppi guerriglieri¹². L'abbondanza di risorse, favorita dal boom economico,

⁹ È così indicato il periodo di guerra civile esplosa in seguito all'omicidio di Gaitán e terminata nel 1953 con l'arrivo al potere del generale Rojas Pinilla. Negli scontri tra le milizie liberali e conservatrici persero la vita oltre 200.000 persone. Cfr. PÉCAUT, D. "Presente, pasado y futuro de la violencia, in *Análisis Político*" cit., n° 30, 1996, pp. 3-36.

¹⁰ Tale espressione viene utilizzata per attribuire all'esercito un ruolo che, da marginale, diventa centrale nella vita politica. Le forze di governo conservatrici, lacerate dalla guerra civile con i liberali, dovettero optare per tale soluzione perché l'esercito era l'unica forza considerata in grado di tenere saldo l'ordine pubblico nazionale e di ristabilire l'equilibrio istituzionale messo in crisi dal conflitto politico.

¹¹ Gli unici partiti contrari a tale evento furono il partito comunista e l'ala radicale del partito liberale. Va però rilevato che i tre membri più influenti della *Dirección Nacional Liberal* si trovavano in esilio: Carlos Lleras in Messico, Eduardo Santos in Francia e Alfonso López in Gran Bretagna. Perfino i "gaitanisti" appoggiarono, fino agli ultimi giorni, il regime militare di Rojas Pinilla. Cfr. PIZARRO LEONGÓMEZ, E. "La profesionalización militar en Colombia. III: los regímenes militares : 1953-1958", *Análisis político* cit. n° 3, Gennaio-Marzo/1988 p. 6.

¹² La più importante amnistia per i militanti guerriglieri fu concessa nel giugno del 1953. L'esercito con questa scelta raggiunse un'importante tregua che però cessò qualche mese dopo a causa delle scarse

principalmente trainato dalle esportazioni del caffè, permise al governo militare di investire in nuove opere pubbliche e di avviare un profondo aggiornamento tecnologico e pedagogico delle truppe, consolidando così l'immagine dell'esercito come un'istituzione preposta al mantenimento dell'ordine pubblico.

A partire dal 1954, il contrasto politico riaccese le violenze cosicché il generale Rojas Pinilla decise di allontanarsi dalle influenze delle élites civili, che però, nel mese di agosto, confermarono la loro fiducia nei suoi confronti. Da quel momento iniziò la riforma dell'esercito che verrà inquadrato come un'istituzione non più solo preposta alla difesa dei confini nazionali da minacce esterne e alla difesa dell'ordine pubblico, bensì specializzata nella "guerra de guerrilla". Le Forze Armate, dalla creazione della Escuela Militar nel 1907, raggiunsero il più alto numero di uomini nelle proprie fila: circa 32000.¹³ Gran parte della spesa pubblica andò a beneficio della "casta" militare che poté godere di un sostanziale aumento salariale, oltre ai benefici rappresentati dal nuovo Ospedale Militare e dal "Club Militar"¹⁴. Con la cooperazione degli Stati Uniti, gli ufficiali vennero aggiornati e addestrati, nei metodi e nelle tecniche, secondo le logiche geopolitiche della Guerra Fredda, al fine di fronteggiare al meglio il conflitto interno¹⁵, trovando in questo una nuova identità, nuovi valori e un nuovo ruolo che iniziò a sovrapporsi a quello della polizia nazionale.

La parentesi militare, che vide al potere il regime di Rojas Pinilla, può essere definita di matrice populista solo in parte. Certamente non lo fu sotto il profilo economico inteso come redistribuzione della ricchezza nazionale. I fenomeni che i regimi populistici, di origine militare, generalmente portarono in America Latina, ovvero urbanizzazione, sviluppo industriale e aumento del benessere generale, con la

concessioni politiche da parte del governo. Cfr. ORTIZ C., *Estado y subversión en Colombia*, Bogotá, 1985, p. 271.

¹³ Cfr. LEONGÓMEZ E., *op. cit.*, p. 10.

¹⁴ Durante la presidenza di Rojas Pinilla, la spesa militare arrivò a raggiungere il 22,5% della spesa pubblica totale. Cfr. GRANADA C.J., *La evolución del gasto en seguridad y defensa en Colombia 1950-1994*, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997, "Documento de Trabajo N° 6".

¹⁵ Molti ufficiali vennero addestrati, con l'ausilio degli Stati Uniti d'America, nella *Ranger School* di Fort Benning, Georgia. Successivamente nel 1955, con la collaborazione del Maggiore Ralph Pocket e del Tenente John Galvin, venne fondata in Colombia la *Escuela de Lanceros*, specializzata in operazioni di conflitto "irregolare." <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria= 113958>

conseguente nascita della classe media, si presentarono in Colombia in forma molto più debole. Una delle misure, di matrice populista, che il governo adottò, fu l'aumento del salario minimo soprattutto nei conglomerati urbani. Tale incremento precipitò nella decade successiva al regime. Ciò, come afferma Miguel Urrutia, è dovuto al fatto che il Paese non ebbe mai, nel XX secolo, politiche macroeconomiche populiste a causa di "una stampa libera e dell'esistenza di partiti politici stabili, di natura clientelare, basati sulla forte concentrazione del potere in ambito locale"¹⁶.

Di peculiare importanza è poi il fatto che il golpe militare del 13 giugno 1953 divenne, in pochi giorni, un plebiscito autorizzato dalla classe politica per uscire dalla situazione di violenza, ormai divenuta incontrollabile, e scongiurare la minaccia di una profonda rivoluzione sociale, reclamata principalmente nelle aree rurali della Colombia. In merito, è calzante l'espressione utilizzata dal generale Fernando Landazábal: "I golpe militari in Colombia, lungi dall'essere un'ambizione dei militari per il potere, sono stati una strategia della classe politica per non perderlo"¹⁷. Non è un caso che, non appena Rojas Pinilla manifestò la sua linea politica autonoma contro l'oligarchia, questa reagì spodestandolo dalla presidenza. Fu così che, il 10 maggio 1957, cadde l'unico dittatore riconosciuto ufficialmente nella storia del XX° secolo colombiano.

4. *Il Frente Nacional e la nascita dei movimenti di guerriglia*

Rojas Pinilla accettò di lasciare il potere a una giunta militare, la quale, appoggiata dai suoi ministri tanto liberali che conservatori, convocò le elezioni, dalle quali, il 1° dicembre 1957 venne fuori la riforma costituzionale che portò al potere dei governi condivisi, e cioè il regime conosciuto come "*Frente Nacional*". Questo sistema politico rimase integralmente e formalmente presente fino al 1968, anche se esso durò sostanzialmente fino alla Costituzione del 1991 e oltre, dato che alcune sue peculiarità sono rimaste fino ai nostri giorni.

La necessità di creare stabilità politica in maniera pacifica identificata attraverso il carattere rigido ed escludente del "*Frente Nacional*" frustrò nuovamente le

¹⁶ Cfr. URRUTIA, M., "On the Absence of Economic Populism in Colombia", in *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (ed. by DORNBUSCH R. E EDWARDS S.), The University of Chicago Press, 1991, pp. 369 – 387.

¹⁷ Cfr. PALACIOS M., *op. cit.*.

rivendicazioni politiche e socio-economiche delle classi popolari, che già da tempo reclamavano urgentemente una redistribuzione più equa delle risorse al fine di ridurre l'immensa disuguaglianza ereditata dal periodo coloniale. Con l'avallo ufficiale della Chiesa Cattolica fu ignorata ogni forma di pluralismo.

Continuò la storica intolleranza politica colombiana ma non più nei rapporti tra i due partiti tradizionali, bensì verso ogni proposta alternativa al loro governo, ciò che creò i presupposti per la nascita dei primi movimenti guerriglieri, i quali trovarono in Colombia la propria base di auto-legittimazione tra la popolazione contadina. I gruppi di autodifesa contadina furono infatti la base militare e politica delle FARC. Queste si costituirono ufficialmente nel 1964 a Marquetalia-Tolima in occasione della massiccia operazione militare attuata dall'esercito colombiano per il recupero delle zone di influenza guerrigliera denominate "Repubbliche Indipendenti". Le FARC, diversamente dagli altri numerosi gruppi insurrezionali colombiani¹⁸, a causa delle proprie profonde radici sociali nel Gaitanismo e nel proprio leader storico Manuel Marulanda Velez - *alias* "Tirofijo" -, rappresentano l'unico caso concreto di un gruppo guerrigliero come fenomeno strettamente consequenziale e di reazione alla violenza perpetrata sotto il regime *frentenacionalista*.

Col proposito di scongiurare l'avvento del comunismo, i governi colombiani, susseguitisi a partire dalla seconda metà del XX secolo, hanno fatto impiego di metodi repressivi¹⁹, in maniera analoga alle più sanguinose dittature dei vicini sudamericani, prontamente finanziate da Washington secondo la logica del sistema bipolare Est-Ovest²⁰. Vennero adottate misure preventive contro ogni partigiano del comunismo, ivi

¹⁸ Tra questi l'ancora esistente *Ejercito de Liberación Nacional* (ELN) di ispirazione castrista e l'*Ejercito Popular de Liberación* (EPL), legato maggiormente all'ortodossia marxista-leninista. Entrambi i gruppi ebbero origine dalla teoria del "focolaio" di Guevara, secondo la quale non vi era necessariamente l'obbligo di attendere il compimento di tutte le condizioni sociali per l'avvento della rivoluzione, perché il fuoco insurrezionale può crearle. Tale tesi era in netta contrapposizione con la nuova politica promossa dall'URSS a partire dagli anni '50, che proponeva la distensione internazionale e la transizione pacifica verso il socialismo. PIZARRO LEONGÓMEZ E., *Insurgencia sin revolución*, Bogotá, 1996, pp. 37-38.

¹⁹ Tali metodi si sono potuti impiegare legalmente attraverso la quasi permanente dichiarazione della situazione di "stato d'assedio", cui si è fatto ricorso dal 1886 al 1991.

²⁰ Dai documenti declassificati dal Pentagono degli anni '90 è emerso che la politica di contro-insurrezione entrò a far parte del Piano di sicurezza nazionale dal 1962, secondo le direttive del Generale

incluso il sabotaggio e il terrorismo paramilitare che trovò il proprio spazio di legittimità istituzionale a partire dal 1965²¹. Ma tali misure invece di far cessare la violenza, contribuirono al suo aumento.

Il periodo antecedente la Costituente del 1991, in particolare quello compreso tra la fine del “*Frente Nacional*” (di fatto esteso sino al 1986) e l’entrata in vigore dell’attuale Costituzione, è stato infatti caratterizzato dal polarizzarsi del conflitto e dal moltiplicarsi dei gruppi guerriglieri frammentati in oltre venti organizzazioni insurrezionali a partire dalla metà degli anni ’60.²² Tale scenario di caos e violenza venne ulteriormente accresciuto dalla nascita del MAS (*Muerte A Secuestradores*), organizzazione paramilitare finanziata dai principali cartelli della droga con la finalità di contrastare le azioni di guerriglia, in particolare i sequestri e le estorsioni.

5. I primi processi di pace frustrati dal “genocidio” politico

Per cercare di contenere questa molteplicità di fattori destabilizzanti per lo Stato colombiano, l’allora Presidente della Repubblica, Belisario Betancur, anche su invito e crescente attenzione da parte della Comunità Internazionale, aprì una nuova era

William Yarborough, della *U.S. Army Special Warfare School* di Fort Bragg, North Carolina (USA). Cfr. MCCLINTOCK M., *Instruments of Statecraft*, New York, 1992, p. 222.

²¹Il Decreto n° 3398 del 1965 concretizzò le raccomandazioni del Pentagono con l’impiego di civili in attività di “ristabilimento della normalità”(art. 25) e la possibilità di consegnare le armi delle Forze Armate a civili per ragioni di ordine pubblico (art. 33, par. 3), creando la base legale del para-militarismo. Cfr. *Deuda con la Humanidad-Paramilitarismo de Estado en Colombia 1988–2003. Los Gobiernos de los Estados Unidos y el paramilitarismo colombiano*, p. 2: <http://www.arlac.be/paramilitarismo/html/pdf/deuda19.pdf>

²²I principali gruppi guerriglieri che si sono susseguiti dagli anni ’60 a oggi in Colombia, oltre a quelli già menzionati (FARC, ELN, EPL), sono i seguenti: ADO–Autodefensas Obrera; ERG–Ejército Revolucionario Guevarista; M-19–Movimiento 19 de Abril; ERP–Ejército Revolucionario del Pueblo; PRT–Partido Revolucionario de los Trabajadores; CRS–Corriente de Renovacion Socialista; JEGA–Movimiento J.E.Gaitan; MAQL–Movimiento Armado Quintín Lame; CRF–Comando Ricardo Franco Frente Sur; ERICA–Ejército Republicano Independiente de la Costa Atlántica; MADO–Movimiento de Autodefensa Obrera; MIR-COAR Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos Armados; PLA–Comando Pedro León Arboleda; CNB–Coordinadora Nacional de Base; MAR–Movimiento Armado Rebelde; JBC-Jaime Bateman Caiòn; MUR-ML–Movimiento de Unificación Revolucionaria-Marxista Leninista; MAL–Movimiento de Acción Liberadora; CGSB–Coordinadora Guerrillera Simòn Bolívar. Cfr. E. Saumeth Cadavid, *Historia de la Guerrilla en Colombia*, p. 7: <http://www.ecsdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>

politica, denominata “Processo di Pace.” Tale momento favorì l’accordo tra il governo colombiano e le FARC, guidate da Manuel Marulanda “*Tirofijo*”, che dai patti de La Uribe (località nella regione colombiana del Meta), iniziarono, nel 1982, un negoziato per un “cessate il fuoco” bilaterale che consentisse al gruppo guerrigliero di organizzarsi in partito politico ed essere tutelato con la sospensione dello “stato d’assedio”, con una legge di amnistia per i ribelli e un’ampia riforma agraria.²³ Ciò avrebbe permesso l’entrata in politica del gruppo.

Ma, sin dalla nascita della nuova forza politica, denominata “*Union Patriótica*” (UP), i suoi membri furono vittime di sparizioni e omicidi²⁴. Tra questi, due candidati alla Presidenza della Repubblica, Jaime Pardo Leal (1987) e Bernardo Jaramillo Ossa (1990), 21 tra deputati e senatori, 70 consiglieri comunali, 11 sindaci. Si stima che le vittime di questo “genocidio politico”, ancora non pienamente riconosciuto²⁵, si aggirino intorno alle 6000.²⁶

Come reazione allo sterminio dei membri della UP, le FARC ripresero la lotta armata nonostante nel 1986 fossero stati prorogati gli accordi della Uribe-Meta sottoscritti nel 1984, ciò che aveva stimolato anche il dialogo tra il Governo e altri gruppi guerriglieri tra cui l’ELN, il *Movimiento 19 de Abril* (M-19) e le *Autodefensas Obreras* (ADO).

Dalla seconda metà degli anni ’80 la Colombia si trovò nuovamente in una situazione di totale disordine interno, caratterizzato dalla ripresa delle azioni insurrezionali. Tra queste la più tristemente nota fu, nel 1985, la “presa del Palazzo di Giustizia” ad opera dell’ M-19, nella quale sparirono 11 persone e 94 persero la vita, tra

²³ Per visualizzare in forma integrale il testo degli accordi della Uribe: <http://www.centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/03/Los-Pactos-de-la-Uribe-FARC-EP-1984-y-1986-y-Dialogo-Nacional-con-el-M19-EPL-y-ADO-1984.pdf>

²⁴ CIDH/OEA, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. CIDH, OEA/Ser.L/V/II 102 Doc. 9 rev. 1 del 26 febbraio 1999.

²⁵ Il problema di oggi non è il fatto che si occulti questo sterminio; il problema è di dimostrare la sua vera natura. A tal proposito è fondamentale un riconoscimento internazionale nel quale si ammetta che venne perpetrato uno sterminio con un movente politico e ideologico, che peraltro non rientra nella definizione di genocidio di cui alla Convenzione del 1948.

²⁶ NCOS e altre ONG, *Tras los pasos perdidos de la guerra sucia. Paramilitarismo y operaciones encubiertas en Colombia*, Bruselas, 1995.

cui molti membri della Corte Suprema, incluso il Presidente Alfonso Reyes Echandía. Tale massacro avvenne per mano dell'Esercito, che irruppe nel Palazzo con violenza sproporzionata, provocando quello che venne definito un "olocausto" dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani nel caso n. 10738²⁷. Agli operativi degli insorti si sommò la crescita dei gruppi paramilitari e delle mafie del narcotraffico, che controllavano ampie zone del territorio statale in aspro antagonismo con i gruppi guerriglieri. Tutti questi gruppi presero a finanziarsi non solo attraverso le estorsioni e i sequestri, ma anche, da questo periodo, attraverso la pratica progressiva della coltivazione e del traffico di droga, ponendosi così in totale concorrenza con i principali cartelli di Cali e Medellin. Il narco-paramilitarismo, se da un lato fu contrastato dallo Stato e dalle pressioni statunitensi con la legge sull'estradizione²⁸, dall'altro fu funzionale alle operazioni di "guerra sucia" perpetrate con la connivenza di parte delle Forze Armate, della Polizia e del Potere pubblico.

In questo scenario di *escalation* di violenze, dalle matrici difficilmente identificabili per la molteplicità e la complessità degli attori coinvolti, il Presidente della Repubblica Virgilio Barco (Partito Liberale, 1986-1990) convocò una commissione di analisti ed esperti (*violentólogos*) perché studiassero le cause della violenza ed elaborassero raccomandazioni al fine di affrontarla efficacemente. L'analisi svolta portò all'uso del termine "violenze" proprio per indicare il fenomeno sotto varie prospettive, tra cui quella statale, politica, rurale, urbana, etnica, del mercato degli smeraldi, del narcotraffico e dei paramilitari. Il documento elaborato evidenziò, inoltre, che diversi attori esercitavano queste molteplici "violenze" al fine di perseguire ciascuno i propri interessi.²⁹

²⁷ V. <https://www.cidh.org/countryrep/Colombia93sp/cap.7.htm>

²⁸ Si fa riferimento alla legge n° 27 del 3/11/1980 che autorizzò la ratifica del Trattato di Estradizione tra USA e Colombia firmato il 14/09/1979. Successivamente l'estradizione dei cittadini fu dichiarata incostituzionale dalla sentenza n° 111 del 12/12/1986: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1980/ley_0027_1980.html. Sebbene originariamente l'art. 35 della Costituzione del 1991 proibisse l'estradizione dei cittadini, questa venne reintrodotta con la legge 01 del 16/12/1997. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4131>

²⁹ Per esempio tra il 1977 ed il 1983 le FARC crebbero da 8 fronti, localizzati in regioni molto circoscritte (Corinto, Marquetalia, Magdalena Medio, Urabá, el Pato, Algeciras e il "cannone" del Duda), a 27 e a 32 sparsi per tutta la Colombia. Con questo rafforzamento la violenza si spostò dalle zone rurali a quelle urbane. Cfr. CASTILLO GÓMEZ, L.C. *El Estado-nación pluriétnico y multicultural colombiano: la lucha*

DAVIDE RICCARDI E JAIRO AGUDELO TABORDA

A sostegno del fatto che “*La Violencia*” e le successive “violenze” erano state il terribile risultato della rigidità del sistema politico, costituzionalmente legalizzato dai due partiti tradizionali col Plebiscito del 1957³⁰, la Commissione concluse che “l’antidoto contro la violenza in Colombia era la democrazia.”

por el territorio en la reimaginación de la nación y la reinvención de la identidad étnica de negros e indígenas (tesi di dottorato, programma di “Studi Iberoamericani”), Universidad Complutense de Madrid, dipartimento di Scienze Politiche e di Amministrazione III, 2006, p. 400.

³⁰*Ibidem.*

14

Peace Processes Online Review

www.peaceprocesses.it

Vol. 1 N. 1

Estate Autunno 2015

Sezione seconda - Il difficile processo di democratizzazione del sistema politico colombiano

6. *La Costituente del 1991*

La convocazione di una nuova Assemblea Costituente risultò essere l'unica soluzione per superare la gravissima crisi istituzionale. Il Governo decise così di aprirsi a tale possibilità. Da tale atteggiamento di apertura scaturì un sorprendente accordo di pace con il gruppo guerrigliero M-19, il quale sarebbe stato uno dei principali attori della nuova Costituente che di lì a pochi mesi sarebbe stata istituita.

Il patto con il Governo contemplava una “circunscripción” nazionale di pace con l'obiettivo di permettere l'accesso alla vita istituzionale degli ex-ribelli, il riconoscimento come partiti politici dei raggruppamenti guerriglieri smobilitati e uno spazio nazionale per le minoranze politiche. Ma la svolta decisiva, che permise di porre realmente alla popolazione la questione della convocazione di un'Assemblea costituente, venne da un folto numero di organizzazioni studentesche, in gran parte appartenenti alle principali università private di Bogotá, che scesero in piazza per solidarizzare con le proposte di cambiamento politico.

Tali proposte coincidevano con quelle del leader liberale “alternativo” Luis Carlos Galán che era stato assassinato il 18 agosto 1989 da un sicario vicino agli interessi del narcotraffico e preoccupato per le posizioni di Galán a favore dell'estradizione.

Dopo un complesso braccio di ferro istituzionale legato al carattere di estrema rigidità della Costituzione del 1886, il 27 maggio 1990 votarono oltre cinque milioni di colombiani che, a gran maggioranza - circa l'89% dei suffragi - espressero parere favorevole a una nuova Costituente. La convocazione dell'Assemblea Costituente fu così decisa con suffragio popolare in rottura con i rigidi vincoli della Costituzione del 1886, tra cui l'impossibilità di sua modifica per volontà popolare diretta. Tale procedura fu però stabilita con decreto del governo, la cui legittimità fu poi confermata dalla Corte Suprema, con il ricorso alla situazione di “stato d'assedio”, che permise di accogliere le richieste studentesche di riforma costituzionale promosse attraverso la “*septima papeleta*”.

Nella nuova Assemblea che si costituì, il partito liberale conquistò il maggior numero dei seggi (25); L'Alleanza Democratica (AD-M19), ebbe 19 delegati; il *Movimiento de Salvación Nacional*, nato dalla scissione del partito conservatore, 11 delegati; il partito conservatore raggiunse 5 seggi, 4 gli indipendenti (conservatori); mentre i cristiani, l'*Union Patriótica* e gli indigeni, ebbero rispettivamente 2 seggi; nessuno venne eletto in rappresentanza diretta degli afro-discendenti.

La presenza di delegati "etnici" nell'Assemblea Costituente fu una novità assoluta nello scenario politico colombiano. Benché gli indigeni fossero riusciti ad aggiudicarsi solamente due seggi, favoriti anche dalla bassa affluenza alle urne (circa il 27% degli aventi diritto) che sovrastimò il voto in loro favore, essi assunsero un ruolo decisivo negli equilibri dell'Assemblea. L'eterogeneità delle parti componenti l'Assemblea³¹ e l'assenza di una forza egemonica interna a questa fecero prevalere la linea dello schema di alleanza maggioranza/minoranza. Ciò permise così di alzare la posta negoziale sugli accordi riguardanti tematiche care alle minoranze etniche (indigeni) e socio-politiche (*Union Patriótica*). Il ruolo dell'AD-M19 fu in proposito determinante: tale raggruppamento, sebbene sin dalle proprie origini come gruppo guerrigliero, a differenza di molti altri gruppi, non avesse alcun riferimento ideologico al marxismo, sposò la linea di ridefinizione istituzionale proposta dall'UP e da alcuni delegati vicini alla causa dei lavoratori (della città e della campagna)³². L'AD-M19

³¹ In una prima analisi è possibile identificare quattro principali forze politiche componenti l'Assemblea Nazionale Costituente: liberali, conservatori, AD-M19, minoranze. Tuttavia i rispettivi gruppi furono contraddistinti da correnti eterogenee al loro interno: l'AD-M19, per esempio, ebbe membri liberali, conservatori, ex guerriglieri, sindacalisti, persone vicine all'EPL. Cfr. CASTILLO GÓMEZ, L.C., *op. cit.*, p. 427.

³² In un'intervista concessa al quotidiano "*El Tiempo*", il 30 novembre 1990, Antonio Navarro Wolf dichiarò: "Nel 1980 definimmo la nostra visione politica (...) dell'indipendenza nazionale, della democrazia e giustizia sociale, i tre punti della nostra ideologia (...) Democrazia significa sostanzialmente democrazia politica. In tutti questi fallimenti delle ideologie, l'unico concetto che rimane chiaro e nitido è la democrazia così come concepita da Rousseau, ovvero democrazia come partecipazione efficace nelle decisioni che abbiano importanza nella vita nazionale (...) Non siamo comunisti e mai lo siamo stati (...)". In un'altra intervista pubblicata da "*Semana*", il 30 ottobre 1990, lo stesso leader, ex guerrigliero, affermò: "Ciò che è caduto è il comunismo e l'M-19 non è mai stato comunista. Nelle campagne, sui monti e nella selva, andammo non per imporre il comunismo ma per aprire spazi democratici.

sposò anche le rivendicazioni indigene e afro-discendenti. Queste ultime comunità non erano infatti riuscite a incanalare un consenso omogeneo intorno alla lista etnica degli afro-colombiani guidata da Carlos Rosero. La candidatura del leader afro fu appoggiata da circa 3.000 voti, ovvero solo dallo 0.09%. Le ragioni di questa disfatta furono legate a vari fattori, tra cui, molto determinante, quello connesso alle dinamiche ereditate dal processo escludente storico-coloniale che aveva relegato il “nero” ad essere storicamente “invisibile” anche nella società repubblicana³³.

Con la Costituente del 1991 la Colombia adottò una delle Costituzioni più avanzate dell’America Latina sotto il profilo della salvaguardia dei diritti civili, politici, sociali e collettivi³⁴. Tale Costituzione segna quindi il modello neo-costituzionalista che gran parte degli Stati Occidentali si era dato soprattutto a partire dalla seconda metà del XX secolo³⁵. Alcuni studiosi sostengono infatti che il costituzionalismo colombiano iniziò dagli anni 1990-91³⁶.

Nel 1991 il cambiamento avvenne attraverso un’Assemblea Costituente eterogenea dal punto di vista politico, sociale, culturale ed etnico, l’unica minoranza non direttamente rappresentata, quella afro-discendente, essendo del resto ricorsa ad altri metodi di rappresentanza mediante alcune alleanze all’interno della Costituente, che contribuirono all’istituzionalizzazione di diritti sino ad allora mai codificati in una Carta fondamentale colombiana.

7. Le fragilità del processo costituente del 1991 e le ragioni del conflitto armato ancora in corso

³³ Si parla di “invisibilità storica” nei lavori di ricerca effettuati da De Friedemann e Arocha, primi antropologi a studiare la realtà afro-discendente colombiana dalla fine della seconda metà del XX secolo. Cfr. URREA-GIRALDO, F., *La población afrodiscendiente en Colombia*, p. 3, nel Seminario internazionale organizzato dalla CEPAL a Santiago de Chile, dal 27 al 29 aprile 2005. <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/5/27905/FUrra.pdf>

³⁴ Si veda nota n.1, p.1.

³⁵ ROUQUIÉ, A., nella sua opera *L’America latina. Introduzione all’Estremo Occidente*, Torino, 2000, esamina il legame culturale, anche di natura giuridica, che la regione latino-americana ha con l’Europa.

³⁶ Cfr. ROUQUIÉ A., *ibidem*, FERRAJOLI, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, in CARBONELL, M. *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, 2003, pp. 13-29, GARGARELLA, R., CURTIS, C., *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*, Santiago de Chile, 2009, p. 11.

La legittimità acquisita dalla Costituente e quindi dalla Costituzione, secondo l'ottica del “*nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, era in parte messa in discussione, oltre che dall'esclusione di un rilevante gruppo etnico - circa il 10% della popolazione colombiana - anche dalla bassa affluenza alle urne - solo il 27,1%, come si è già rilevato.

Un altro punto di debolezza della Costituente fu la mancata integrazione dei due tra i maggiori gruppi guerriglieri - le FARC e l'ELN -, diversamente da quanto accadde per gli altri principali gruppi guerriglieri - M-19; PRT, EPL; Movimiento “*Quintín Lame*” -, che erano considerati dai primi “finiti” e “traditori” della causa rivoluzionaria. Ciò portò a uno squilibrio dell'esito elettorale a favore di una minoranza, quella indigena, che rappresenta solo il 3% della popolazione colombiana³⁷. Le motivazioni della mancata integrazione dei due suddetti gruppi guerriglieri si basano su dinamiche complesse e molteplici, tra cui la più rilevante, la pretesa delle FARC e dell'ELN di svolgere un ruolo da protagonisti nella Costituente ricevendo la metà dei seggi, senza previa consultazione elettorale, né smobilitazione, ciò che il governo non poteva accettare.³⁸

L'obiettivo della Costituzione del 1991, di trovare una nuova legittimità democratica, basata sull'integrazione politica delle organizzazioni guerrigliere e dei gruppi sociali storicamente esclusi dal processo decisionale, venne dunque frustrato in partenza nel suo proposito riconciliatore. Ciò avvenne non solo perché le FARC e le

³⁷ Cfr. LADRÓN DE GUEVARA, A., *Democracia pactada. El frente nacional y el proceso constituyente de 1991*, Bogotá, 2002, p. 120.

³⁸ Quattordici anni dopo, l'ex presidente Gaviria ebbe ad affermare: “Prima dell'elezione della Costituente sceglieremo di offrire alle FARC un processo di pace che sarebbe culminato con la sua partecipazione nell'Assemblea. La loro posizione fu inaccettabile. Volevano la metà dei voti costituenti, senza smobilitarsi e senza neanche comprometersi con alcun proposito di rispetto del patto. Qualcuno sostiene che alle FARC sia stata negata la possibilità di entrare nella Costituente. Ciò che gli venne negato fu la *chance* che si convertisse un'assemblea democratica in un forum di decisioni antidemocratiche. L'EPL, il *Quintín Lame* e il PRT ebbero delegati nell'Assemblea dal momento in cui depositarono le armi. Non prima”: cfr. GAVIRIA TRUJILLO C., *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*, Planeta, Bogotá, 2004, p. 61. Il governo non poteva infatti soddisfare la pretesa delle FARC di avere la metà dei seggi perché ciò avrebbe confuso la posizione delle FARC con quelle dell'EPL, PRT e Quintín Lame. Del resto, mentre EPL, PRT e Quintín Lame erano praticamente distrutte militarmente, le FARC si erano rafforzate..

IL CAMMINO DELLA COLOMBIA VERSO LA PACE

ELN avevano preteso una loro posizione nell'Assemblea Costituente contraria ai principi democratici comunemente accettati, ma anche perché la decisione del Governo di bombardare, nel giorno delle elezioni - il 9 dicembre 1990 -, la Casa Verde, un santuario delle FARC³⁹, incrinò in partenza la tanto auspicata epoca rinnovatrice che attraverso la Costituzione avrebbe dovuto portare alla fine di una guerra civile il cui inizio risale al 1948.

Gli indigeni e gli afro-discendenti si sono invece trovati intrappolati in un paradosso storico-costituzionale: dopo aver conquistato il riconoscimento costituzionale dell'identità culturale e dell'autogoverno che aveva rotto, almeno formalmente, la loro secolare emarginazione politica e sociale, questi gruppi etnici hanno subito la violazione dei propri diritti a causa del proseguimento del conflitto soprattutto in quelle regioni nelle quali si trovano le "terre collettive", costituzionalmente riconosciute⁴⁰.

³⁹ La "Casa Verde", nel dipartimento del Meta, era il rifugio del Segretariato delle FARC. Quest'azione venne pensata dalle autorità governative per dimostrare a tale gruppo il "costo dell'emarginazione da una riforma di riconciliazione nazionale," dando per scontata un'ampia affluenza alle urne che non si verificò. Fu, inoltre, un messaggio per gli altri gruppi guerriglieri con i quali si proseguiva un negoziato. Allo stesso tempo però fu una forma di compenso per i militari che accettavano mal volentieri la guerriglia smobilitata nella Costituente. Il messaggio per l'esercito fu che l'AD-M19 doveva essere accettata come forza politica legale ma che nei confronti della guerriglia ancora attiva esso poteva agire con tutto il proprio apparato repressivo. L'attacco contro la "Casa Verde" fu inoltre un tentativo di contenere le polemiche dei conservatori che accusavano il governo di un'alleanza con l'M-19 e di debolezza verso la guerriglia. Il risultato politico di queste azioni fu che all'Assemblea Costituente sfuggì l'occasione di divenire espressione del patto di pace tanto auspicato dal governo, perché il 60% degli attacchi guerriglieri proveniva dalle FARC e dall'ELN, esclusi dalla Costituente.

⁴⁰ Anche se la violenza ha colpito la maggior parte delle regioni del Paese, i dipartimenti con maggiori casi di "migrazione forzata" (*desplazamiento*) sono stati Antioquia (18%), Bolivar (8%), Magdalena e Chocò (6%). Cfr. PNUD, *Rapporto cit. supra*, nota 2, p. 284. Di questi Antioquia e Chocò hanno un'alta percentuale di minoranze etniche con relativi "territori collettivi" (*resguardos*). A integrazione e conferma di questi dati le dinamiche del conflitto hanno portato a far aumentare gli scontri tra guerriglia ed esercito (in alcuni casi anche con i paramilitari) su quattro corridoi principali: il primo, settentrionale, che da occidente verso oriente passa dal dipartimento del Chocò, attraversa l'Urabà, - dipartimento di Antioquia - e giunge sino alla frontiera venezuelana - dipartimento del Norte de Santander ; il secondo, che sempre da Ovest ad Est, collega i dipartimenti del Cauca, di Bolivar e Santander; il terzo e il quarto che collegano le zone più remote del Paese, dalla frontiera con l'Ecuador a quella con Panamá e dalla parte orientale degli "llanos" alla foresta amazzonica. Questi corridoi attraversano in maniera particolarmente rilevante territori collettivi, proprietà di comunità afro-colombiane e indigene. Cfr. *La crisis humanitaria en Colombia por el conflicto armado interno*, Documento de Posicionamiento Comùn,

Il conflitto ha quindi un'enorme responsabilità per le violazioni dei diritti umani anche dopo il 1991, pur essendo questi costituzionalmente garantiti in applicazione altresì delle norme internazionali in materia, direttamente applicabili nell'ordinamento colombiano. Il fenomeno del “*desplazamiento*”, ossia dei “rifugiati interni”, rimane tra i più alti al mondo, con oltre 5 milioni di persone.⁴¹ I soggetti più colpiti sono i contadini e le minoranze etniche indigene e afro discendenti. Meritano particolare riferimento donne e bambini, spesso oggetto di arruolamenti forzati ad opera dei gruppi guerriglieri e paramilitari⁴².

Il conflitto interno è quindi il maggior ostacolo per l'effettiva realizzazione dei valori costituzionali istituzionalizzati nel 1991, basati “su un ordine politico, economico e sociale giusto”.⁴³ Questi valori avrebbero dovuto disinnescare progressivamente le conflittualità svuotando di significato l'insurrezione armata⁴⁴. L'intervento statale nell'economia in senso redistributivo avrebbe, inoltre, dovuto garantire quei diritti sociali specificati in larga misura nel titolo II, Cap. III della Carta costituzionale e ampiamente integrati dai diritti collettivi e dalla tutela dell'ambiente.

Purtroppo, però, il governo ha poi fatto la scelta di subordinare l'attuazione dei principi costituzionali che garantiscono i diritti sociali a vantaggio dell'attuazione del liberismo economico. Tale approccio è stato strumentale al governo per aprire i mercati al commercio internazionale prima ancora che si creassero strutture industriali in grado di competere sulla scena mondiale. La struttura oligopolistica della proprietà, principalmente terriera e produttrice di materie prime, ha così permesso solo a una piccolissima parte della popolazione di godere del liberoscambismo economico, a scapito di una maggioranza emancipata politicamente ma esclusa economicamente. I poteri forti, appartenenti alla proprietà terriera, alla produzione del caffè e

Organizaciones internacionales. Colombia 2011 “, (supplemento al documento *Marco Humanitario 2011*, p. 3).

⁴¹ Si veda il Rapporto *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 32.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ V. il Preambolo e l'Art. 1 della Costituzione del 1991.

⁴⁴ Sui siti vicini alle FARC, <http://www.resistencia-colombia.org> (del Blocco “Iván Rios y Martín Caballero”), come su quello delle ELN, <http://www.eln-voces.com>, il tema della giustizia sociale appare tra i più frequenti come auto-legittimazione dell'insurrezione armata.

all'allevamento, seppur apparentemente frammentati in una molteplicità di partiti, sono riusciti, negli ultimi vent'anni, a rimanere estremamente compatti su tematiche connesse con la riforma agraria⁴⁵ e fiscale, paralizzando così la trasformazione della Colombia dal punto di vista economico e sociale auspicata dalla Costituzione.

A questa paralisi conservatrice interna è da aggiungere l'influenza dei fattori esogeni legati alle principali istituzioni finanziarie internazionali che, attraverso le loro "ricette" economiche, hanno imposto dagli inizi degli anni '90 una politica di austerità nella politica economica nazionale. La linea del "Washington Consensus"⁴⁶, vicino alla dottrina monetarista, ha ostacolato oggettivamente un possibile intervento strutturale dello Stato nell'economia volto alla creazione di un "Welfare State" speculare al modello europeo. E' stata così essenzialmente mantenuta la medesima architettura sociale in un nuovo contesto giuridico e in un mercato totalmente assoggettato alle logiche della globalizzazione.

In conclusione è quindi possibile affermare che la politica economica colombiana degli ultimi vent'anni, inequivocabilmente influenzata da importanti fattori esterni, ha ostacolato un'oggettiva garanzia dei diritti di seconda generazione, complice anche la consequenziale progressiva privatizzazione dei già lacunosi servizi pubblici.

Rimane tuttavia altrettanto evidente che la protezione di questi diritti è un problema la cui soluzione rimane legata allo sviluppo della società e, come tale, sfida anche le costituzioni più progredite, mettendo in crisi il più perfetto meccanismo di

⁴⁵ Infatti, mentre il *coefficiente Gini* è in termini generali dello 0.60 (quarto al mondo), quello rurale è dello 0.87 (il più alto al mondo).

⁴⁶ Il *vademecum* di politiche del *Washington Consensus*, formulato dall'economista John Williamson, fu adottato dai Paesi andini tra il 1985 e il 1992. Era basato su dieci riforme fondamentali: 1) rigore fiscale; 2) priorità per la spesa sociale; 3) riforma tributaria; 4) liberalizzazione finanziaria; 5) cambi unificati e competitivi; 6) liberalizzazione del commercio estero; 7) apertura agli investimenti esteri diretti; 8) privatizzazione delle imprese statali 9) "deregulation" 10) rispetto del diritto di proprietà Cfr. E. MONCAYO JIMÉNEZ, "El Consenso de Washington: quince años de frustraciones", in *Rivista Cedetrabajo*, N. 35, Giugno 2009. Fin dalla sua formulazione il *Washington Consensus* ha generato un acceso dibattito perfino sulla sua denominazione. Non si trattava propriamente, infatti, di "consenso", né del pensiero ufficiale delle istituzioni di Washington (FMI e Banca Mondiale) o del governo USA. Era solo, come lo espresse lo stesso Williamson, un tentativo di sintetizzare, con particolare riferimento all'America Latina, "la saggezza convenzionale in vigore tra le istituzioni economiche più influenti di Washington, ossia il governo statunitense e le istituzioni finanziarie internazionali". Cfr. WILLIAMSON, J., *Democracy and the Washington Consensus*, World Development, Vol. 21 n°8, 1993, p. 1329.

garanzia. Infatti, se i diritti di libertà, civili e politici, di c.d. prima generazione, possono godere di una migliore protezione da parte di una coerente e funzionale architettura giuridica dello Stato, ostacolata in Colombia soprattutto dalla guerra civile - ledendo questa lo spazio personale di libertà -, i diritti sociali rimangono in larga misura inattuabili per l'oggettiva difficoltà d'intervento che l'attore statale deve affrontare per "rimuovere gli ostacoli" derivanti da alcuni condizionamenti di carattere economico⁴⁷.

La sfida maggiore del "*nuevo constitucionalismo latinoamericano*", ovvero la ricerca di un'efficace soluzione al problema della disegualianza sociale, rimane dunque ancora oggi aperta. Basti pensare che la Colombia, nonostante si sia dotata di una delle Costituzioni più garantiste al mondo, soprattutto dal punto di vista dei diritti sociali, è uno dei Paesi con le maggiori disegualianze⁴⁸. La questione della concentrazione della proprietà, in particolare del latifondo, rimane oggi una delle principali cause del conflitto interno ancora in corso. Il fallimento della riforma agraria degli anni '60, a differenza di molti altri Stati latino-americani, non solo ha precluso la democratizzazione della proprietà terriera, ma ha anche soffocato alla radice la nascita di una classe media e, quindi, di un'industria nazionale che fosse settorialmente differenziata e capace quantomeno di soddisfare gran parte della domanda interna. L'oligopolio della proprietà terriera ha mantenuto in tal modo un'alta conflittualità interna.

Tale situazione di oggettiva esclusione socio-economica rimane l'unica concreta auto-justificazione per gli insorti - FARC e ELN -, che altrimenti non sarebbero, come già per alcuni, distinguibili da un qualsiasi gruppo terroristico criminale, che si finanzia attraverso il traffico di droga e il sequestro di persona⁴⁹. Le

⁴⁷ Norberto Bobbio chiama i diritti sociali "diritti di prestazione" perché, a differenza dei diritti di libertà, la loro realizzazione richiede l'intervento diretto dello Stato proprio con adeguati provvedimenti. Cfr. BOBBIO, N., *Elementi di politica*, Torino, 2010, p. 239.

⁴⁸ L'indice di disegualianza economica *Gini* è risultato essere pari a 0,87 (dove 1 rappresenta il livello massimo di disparità). Dal Rapporto 2011 del PNUD sullo sviluppo umano in Colombia (cit. *supra*, nota 2, pp. 191-208) emerge che il 52% delle grandi proprietà terriere è in mano all'1,15% della popolazione mentre il resto ha solo medi e piccoli appezzamenti.

⁴⁹ Del resto, gli Stati Uniti d'America includono le FARC e l'ELN nella lista delle organizzazioni terroristiche considerate tali dal Dipartimento di Stato USA: <https://www.state.gov/j/ct/rls/>

guerriglie colombiane – sostenute soprattutto dal narcotraffico - agiscono infatti per il controllo del territorio con atti terroristici e violazioni dei diritti umani, spesso ai danni dei gruppi contadini storicamente loro alleati per una causa comune e oggi vittime dei loro stessi difensori. Sotto l'aspetto militare gli scontri non sono infatti cessati, soprattutto tra Governo e guerriglie, neppure durante l'attuale processo di pace, che, strumentalizzando la fallita riforma agraria, continuano oggi ad auto-legittimare la loro esistenza.

Le coltivazioni illegali hanno creato a loro volta una disputa territoriale tra gli stessi insorti e le organizzazioni paramilitari, che come già rilevato, nascono dalla scissione di alcuni clan mafiosi legati al traffico di droga.⁵⁰ L'aggravarsi del conflitto interno ha portato gli ultimi governi che si sono succeduti ad assumere posizioni di netta intransigenza verso il narcotraffico e i ribelli. Tale posizione è stata fortemente sostenuta anche esternamente dagli Stati Uniti d'America, attraverso ingenti aiuti economici volti ad arrestare i flussi di cocaina provenienti dalla Colombia. Ma l'accordo del 1999 tra Andrés Pastrana e Bill Clinton, che ha portato a un programma di cooperazione bilaterale - "Plan Colombia"-, ha finanziato per oltre dieci anni le istituzioni e le strutture militari colombiane⁵¹.

other/des/123085.htm. Anche l'Unione Europea le include nella *Black list* del terrorismo: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1334&qid=1440691334018&from=EN>

⁵⁰ I recenti gruppi paramilitari (AUC), ufficialmente smobilitati nel 2005 con la legge "Verità, giustizia, pace e riparazione" (Legge n° 975 del 2005) operarono per tutti gli anni '90 fino agli inizi dell'attuale secolo secondo le logiche della protezione privata, dichiarata nuovamente legale con un provvedimento legislativo approvato nel 1994, durante la Presidenza di Samper. La formazione di "organizzazioni di difesa civili" era stata legalizzata con il Decreto n° 3398 del 1965 e la Legge n° 48 del 1968. Questi provvedimenti legislativi avevano rappresentato la risposta alle indicazioni di Fort Bragg sulla base delle quali gli Stati Uniti d'America si coordinavano con il governo e l'esercito colombiani nella lotta anticomunista nel Paese.

⁵¹ Il *Plan Colombia* originariamente proposto dal Presidente colombiano Andrés Pastrana nel 1998 come una sorta di Piano Marshall per il Paese sudamericano, intendeva contrastare le coltivazioni delle piante di droga e il loro traffico illecito attraverso la fumigazione delle colture e l'adozione di incentivi economici per i contadini che le avessero sostituite con altre colture. In seguito a colloqui con Clinton, Pastrana ottenne il sostegno di Washington che nel 2000, attraverso stanziamenti congressuali per gli aiuti all'estero, investì per il piano svariati milioni di dollari. Parte dei fondi furono versati anche per l'addestramento di unità militari antiguerriglia a causa del collegamento della lotta alla droga e alle insurrezioni delle FARC e delle ELN. Cfr. GALGANI P.F., *America Latina e Stati Uniti: dalla dottrina*

DAVIDE RICCARDI E JAIRO AGUDELO TABORDA

Così, attraverso il potenziamento bellico dell'attore statale, si è perseguito l'obiettivo di prevaricare il nemico con la forza senza agire sulle cause "primordiali" di esistenza del narcotraffico, con misure quali una reale riforma agraria in grado di assicurare maggiore giustizia sociale capace di delegittimare così le rivendicazioni guerrigliere, che sono a oggi tra i principali cartelli del narcotraffico colombiano, nonché la concessione di reali incentivi economici che inducessero i produttori a riconvertire le proprie coltivazioni illecite.

Monroe ai rapporti tra G. W Bush e Chávez, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 74. Il piano venne rinnovato anche successivamente dal 2002 al 2008 fra le amministrazioni Bush e Uribe. Con l'arrivo di Barack Obama alla Casa Bianca vi è stato un netto ridimensionamento dei fondi che ha praticamente posto termine all'accordo bilaterale: cfr. "El fin de la era del Plan Colombia", in *"El Espectador"*, 15 febbraio 2011.

Parte II - I processi di pace

Sezione prima: Alcuni tentativi di pacificazione nazionale in un contesto di gravi violazioni dei diritti umani

8. La transizione colombiana fra *plomacia* e diplomacia

Comunque sia, la Costituzione del 1991 ha segnato la transizione colombiana da una strategia della sola *plomacia* - soluzione militare del conflitto - a quella della *diplomacia* - soluzione politica del conflitto -, spesso utilizzata insieme con la prima. Tale transizione si è realizzata sia nella politica interna che sulla scena internazionale. I governi che si sono susseguiti (Gaviria, Samper, Pastrana, Uribe e l'attuale Santos), seppur con sfumature diverse, hanno infatti usato le due vie: chi, come Uribe (2002-2010), privilegiando la *plomacia* contro le guerriglie e la *diplomacia* con i paramilitari; chi invece, come Pastrana prima (1998-2000) e ora Santos, privilegiando la *diplomacia* su tutti fronti. È così che, a partire dal 1991, si parla in Colombia della *Diplomacia de la paz* a livello nazionale e internazionale.

Nel periodo compreso tra l'accordo che ha portato al disarmo dei diecimila uomini del M-19, nonché all'Assemblea Costituente, con la conseguente nascita del partito politico AD-M19 e l'attuale processo di pace dell'Avana, ci sono stati altri due importanti tentativi di pace, uno fallito con la guerriglia delle FARC (1998-2002) e l'altro pseudo riuscito con i paramilitari delle AUC (2003-2005).

i. Quello fallito con le FARC è conosciuto come il Dialogo del Caguán dal nome del territorio San Vicente del Caguán-Caquetà di 42.000 Km nel Centro-Sud del Paese, smilitarizzato dal Presidente Pastrana, diventato teatro delle trattative e noto come *zona de distensión*. Tale processo fallì a causa di contraddizioni e miopi ambiguità da entrambe le parti: il governo negoziava simultaneamente, da un lato, la pace con le FARC e, dall'altro, l'aiuto militare degli Usa di Clinton, con il *Plan Colombia*. Il gruppo guerrigliero, invece, assumeva un atteggiamento arrogante che lo portava ad alzare la posta delle proprie richieste, forte del fatto che all'epoca esso poteva contare su circa 30.000 uomini in armi (oggi circa 8.000) e sul fatto che si negoziava in un territorio già da tempo sotto il suo controllo e quindi usabile e "abusabile".

ii. Il dialogo pseudo-riuscito di Uribe con i paramilitari portò i 12 capi delle autodifese AUC a consegnarsi alla giustizia ai sensi della Legge di verità, giustizia e riparazione. Questa legge prevedeva una pena massima di otto anni e minima di quattro per i capi delle AUC che avessero confessato almeno uno dei reati di cui erano accusati e si dichiarassero disposti alla riparazione per le vittime, soprattutto alla restituzione delle terre ai contadini espropriati e sfollati. Malgrado l'accordo non prevedesse l'extradizione negli Usa per i paramilitari richiesti dalla giustizia nordamericana per narco-traffico, il governo Uribe finì con l'estradarli accusandoli di non collaborare con la giustizia colombiana e di continuare a delinquere dalle carceri⁵². La loro estradizione negli Stati Uniti li ha sottratti non solo alla giustizia colombiana, ma anche alla giustizia internazionale. I dodici capi delle AUC erano infatti accusati di crimini contro l'umanità - massacri e trasferimenti forzati -, e pertanto passibili, visto che la Colombia non è stata capace di occuparsene, di atti di accusa davanti alla Corte Penale Internazionale⁵³, di cui la Colombia è parte diversamente dagli Stati Uniti d'America. Quest'ultimo Stato, non è quindi obbligato a consegnarli alla Corte, nonostante la giustizia statunitense non li persegua per quei crimini, ma solo per traffico di stupefacenti.

L'accordo di pace Uribe-AUC riuscì nella misura in cui disarmò circa 30.000 uomini e sciolse l'attore più spietato del conflitto colombiano; fallì invece quanto a rendere giustizia alle vittime, né fece emergere tutta la verità in particolare sulle fosse comuni. Lo Stato, inoltre, non riuscì a reinserire socialmente i circa 30.000 uomini disarmati, i quali ben presto si riarmarono costituendo le molteplici bande criminali conosciute oggi con l'acronimo *Bacrim*, per l'appunto bande criminali che moltiplicano la violenza in maniera atomizzata e accrescono ulteriormente le cifre dei quotidiani bollettini di guerra in Colombia.

9. Alcuni dati sulle vittime delle violazioni dei diritti fondamentali

⁵² C'è chi sostiene, invece, che essi stessero collaborando persino troppo, così da compromettere personalità agli alti livelli del potere. L'extradizione è stata resa possibile grazie alla modifica dell'art. 35 della Costituzione del 1991 (v. *supra*, nota 28).

⁵³ Secondo il principio di complementarità previsto nello Statuto della CPI, spetta infatti anzitutto alla Colombia di perseguire i responsabili di tali crimini, mentre ciò compete alla Corte in seconda battuta in presenza di una non volontà o incapacità di tale Stato, o altri Stati, di occuparsene.

Secondo il rapporto intitolato *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*⁵⁴, tra il 1985 e il 2012, per via del conflitto armato interno, sono decedute in Colombia 220.000 persone. Nello stesso periodo e per lo stesso motivo, sono scomparse 25.000 persone e circa 5 milioni sono state sfollate internamente. Dei 220.000 morti, ben 177.307 appartengono alla popolazione civile, cioè l'82%.

Per quanto riguarda gli omicidi, si calcola che essi ricadano sotto la responsabilità dei paramilitari delle AUC per il 39%; delle guerriglie per il 28% e delle Forze dell'ordine (esercito e polizia) per il 17%; del connubio tra gli organi di sicurezza dello Stato e le forze dell'estrema destra armata per il 7%. Inoltre, tra il 1970 e il 2010 circa 28.000 persone sono state vittime di sequestri, di cui il 91% è attribuibile alle guerriglie. Durante lo stesso periodo - 1985-2012 – le vittime dello sterminio sono state 1.982 persone, di cui per mano dei paramilitari il 60%, delle guerriglie il 18% e della Forza pubblica l'8%. Circa 7.000 minori sono stati costretti ad arruolarsi nei diversi gruppi armati irregolari. La violenza sessuale legata al conflitto ha colpito 1.754 vittime e le mine antiuomo hanno coinvolto circa 10.200 persone tra morti e feriti. Inoltre, nel periodo 2002-2012, si sono verificati oltre tremila casi di *falsos positivos*, cioè di giovani disoccupati trovati morti sul confine con il Venezuela e conteggiati come guerriglieri uccisi in combattimento dopo essere stati ingannati con promesse di lavoro.

Nonostante la Colombia abbia ratificato tutti i trattati internazionali relativi ai diritti umani e al diritto internazionale umanitario, nonché lo Statuto della Corte Penale Internazionale, essa vanta il primato di sentenze di condanna da parte della Corte Interamericana dei Diritti Umani, soprattutto per non aver fatto giustizia di tutte queste violazioni.

Il Rapporto *¡Basta Ya!* chiude le statistiche al 2012, anno in cui è stato avviato l'attuale processo di pace. Il documento dà testimonianza dell'eredità cui dovrà far fronte tale processo e sulla quale costruire la Colombia del post-conflitto, sulla base degli Accordi stipulati a Oslo e all'Avana.

Sezione seconda: L'attuale processo di pace

⁵⁴ V. *supra*, nota 41.

10. *Le specificità del processo di pace in corso*

Dopo i diversi tentativi di dialogo nel corso del conflitto colombiano, il 18 ottobre 2012 venne avviato a Oslo, per proseguire all'Avana, l'attuale processo di pace che è quasi giunto, proprio in queste ultime settimane, a un traguardo positivo - seppur non ancora definitivo -, grazie alle particolari condizioni che si sono realizzate e che lo hanno reso speciale rispetto ai processi di pace tentati in precedenza. Evochiamo qui di seguito le caratteristiche del dialogo realizzatosi nel corso di tale processo.

Le FARC più deboli. La proposta di dialogo è partita proprio dalle FARC, arrivate per la prima volta al tavolo del negoziato in condizioni sfavorevoli, che sconsigliavano loro un atteggiamento arrogante come quello adottato nel tentativo di Caguán nel 1998-2002, allorché esse contavano circa 30.000 uomini molto ben armati. Oggi, infatti, ne contano appena 8.000 e con una minor capacità offensiva, sebbene in grado di nuocere soprattutto alla popolazione civile.

L'esercito più moderno e forte. L'esercito colombiano conta attualmente su un maggior numero di uomini e su armamenti più sofisticati rispetto al passato, frutto dell'ingente aiuto militare fornito dagli Stati Uniti con il *Plan Colombia* e il *Plan Patriota*.

L'agenda chiara e contenuta. La prima fase all'Avana ha prodotto un'agenda di sei punti sui quali negoziare: sviluppo rurale, partecipazione politica degli ex-combattenti delle FARC, fine del conflitto e del narcotraffico, risarcimento alle vittime, convalida definitiva degli accordi dall'interno.

Il tavolo neutrale. Il dialogo si è tenuto all'estero, in Norvegia e, soprattutto, Cuba, con la mediazione di Cile e Venezuela e l'appoggio della Comunità internazionale - OSA, ONU, UE, UNASUR (l'Unione delle Nazioni Sudamericane), CELAC (la Comunità di Stati Latinoamericani e Caraibici). Nel 1998-2002 si dialogava invece a Caguán, che si trova nella zona smilitarizzata di 42.000 Km² che aveva diviso i colombiani: per molti di loro si trattava di una rinuncia parziale alla sovranità dello Stato sul territorio e di una magnanima concessione dello Stato alla guerriglia.

Il quadro normativo favorevole al negoziato: Il governo presieduto da Santos ha potuto contare su strumenti legislativi *ad hoc* per favorire il negoziato, che si basano

sull'articolo 22 della Costituzione, secondo cui la pace è un diritto e un dovere. Infatti, negli ultimi sette anni, la Colombia si è dotata di una legislazione favorevole ai negoziati di pace con tutti gli attori del conflitto armato, tra cui la già menzionata *Legge di verità, giustizia e riparazione*, del 2005, la *Legge sulle vittime e sulla restituzione delle loro terre*, del 2011, nonché il *Quadro legale per la pace*, del giugno 2012. Inoltre, attualmente, si discute in Parlamento la proposta di creare una Commissione (*Congreso*) per decidere lo strumento di convalida finale degli accordi di pace da parte dei cittadini. La guerriglia si è dichiarata disposta ad accettare tale Commissione a patto che in essa ci sia una rappresentanza consistente di guerriglieri.

Il consenso interno. Per la prima volta, circa il 60% della popolazione colombiana è favorevole al dialogo in un Paese da sempre sbilanciato dalla parte della soluzione militare - *plomacia*. Inoltre, diversi settori della società colombiana si sono dichiarati a maggioranza favorevoli al dialogo, compresi quelli tradizionalmente restii, come le forze armate e gli imprenditori. A questo consenso giova, tra l'altro, l'internazionalizzazione della sede dei negoziati. La società civile è stata anche chiamata ad avanzare proposte in sedici "tavole regionali", che hanno consentito un giusto ascolto del territorio, soprattutto in questa fase finale in cui il dialogo era ancora più difficile.

I mezzi di comunicazione, a livello nazionale e internazionale, hanno anch'essi creato opinione pubblica a sostegno della pace in Colombia. In questo contesto, anche il ruolo delle Università associate nella *Redunipaz* - 18 Università colombiane pubbliche e private - e delle ONG raggruppate nell'Assemblea della società civile per la pace è stato particolarmente importante per nutrire l'opinione pubblica a sostegno del dialogo.

La nuova mappa politica in America latina. Nel Continente, per la prima volta, ci sono governi autonomi rispetto all'influenza degli Stati Uniti: Brasile, Venezuela, Ecuador, Uruguay, Argentina, Nicaragua, Bolivia, Salvador e altri. Tutti appoggiano il processo di pace e offrono fiducia ai guerriglieri delle FARC, che potrebbero decidere di chiedere loro asilo politico.

Il ruolo favorevole della Chiesa cattolica. Attraverso la Commissione di riconciliazione della Conferenza episcopale colombiana, che ha sempre favorito il dialogo, la Chiesa ha giocato un ruolo particolarmente significativo. Essa ha contribuito a riunificare la società civile e l'opinione pubblica attorno al dialogo, cosa molto

importante, vista la fragilità del processo di pace. Le parti hanno capito che non potevano perdere questa occasione d'oro, né per sé né per i colombiani più in generale. La guerra è ancora un affare in Colombia e trae nutrimento dal narcotraffico e dal traffico delle armi. I nemici della pace sono sempre in agguato dentro e fuori il paese.

È per questo che nell'attuale fase semifinale dei dialoghi di pace, la Chiesa cattolica ha intensificato il suo ruolo non solo mediante dichiarazioni chiare e nette a sostegno del processo, ma anche con gesti concreti. In questa cornice è stata importante la posizione assunta dalla Chiesa colombiana durante la visita all'Avana di Monsignor Luis Augusto Castro Quiroga, presidente della Conferenza episcopale colombiana. Egli vi ha incontrato le diverse delegazioni, compresa quella delle FARC, cui ha confermato il chiaro appoggio della Chiesa alle trattative. Va in questa direzione anche l'intervista rilasciata il 9 agosto scorso a *El Tiempo* dal cardinale Rubén Salazar, arcivescovo di Bogotá e presidente della Conferenza degli episcopati dell'America latina. Alla netta posizione del card. Salazar si aggiungeva la forte dichiarazione dell'arcivescovo di Cali, mons. Dario de Jesús Monsalve, che chiedeva gesti concreti di pace da entrambe le parti: per esempio, ogni volta che la guerriglia facesse un passo distensivo, come la dichiarazione unilaterale di cessate il fuoco, il governo avrebbe dovuto rispondere con gesti altrettanto distensivi. Monsalve preme anche per un negoziato con l'altra guerriglia, quella dell'ELN, i cui preliminari avanzano con buone probabilità di un avvio ufficiale a Quito per l'inizio del 2016.

Ha assunto infine particolare rilevanza nell'attività della Chiesa cattolica per il processo di pace l'annuncio di una probabile visita del Papa in Colombia. Ma ciò che ha rappresentato la svolta definitiva nel processo di pace è l'incontro del Papa con le delegazioni presenti all'Avana durante la sua recente visita, durante la quale egli ha fermamente sostenuto che le due parti della trattativa non possono permettersi un altro fallimento nella ricerca della pace.

L'appoggio della comunità internazionale. Tale appoggio viene sia da organizzazioni internazionali - ONU, UE, OSA, CELAC, UNASUR - sia da singoli Stati - Usa, Canada, Brasile, Cile, Venezuela e altri. Dialogare in uno scenario internazionale non solo permette di superare il dilemma della smilitarizzazione di parte del territorio quale sede del dialogo, ma soprattutto, coinvolge maggiormente la

comunità internazionale. È infatti cresciuto nel corso del 2015, in questa fase finale dei dialoghi di pace, il suo coinvolgimento. Ai delegati permanenti di Cuba e Norvegia - garanti, si sono aggiunti delegati *ad hoc* di Usa, Germania, ONU, UNASUR, UE. La Norvegia ha facilitato l'accordo per sradicare le mine antiuomo seminate dalle FARC. Questo patto è ormai operativo grazie alla ONG "Azione popolare norvegese". Gli Usa hanno destinato 5 milioni di dollari per l'opera di sminamento nei prossimi due anni. L'UE ha creato un fondo fiduciario per la pace in Colombia di 25 milioni di euro, destinato a crescere, e 5 milioni di euro per finanziare il Ministero del post-conflitto. L'Agenzia presidenziale per la cooperazione" ha calcolato che nel periodo 2015-2018 la Colombia riceverà aiuti pari a 1.600 milioni di dollari.

11. *Gli accordi negoziati a Oslo e all'Avana*

Nel corso dell'attuale dialogo si sono raggiunti quattro Accordi, di cui diamo conto qui di seguito.

i. L'accordo sulla questione agraria. Su questo primo punto in agenda, a fine maggio 2013 le parti hanno raggiunto l'intesa intitolata "Verso una nuova gestione della terra in Colombia: Riforma rurale integrale". Essa si occupa di aspetti come l'accesso alla terra e l'uso della terra, lo sviluppo rurale con un approccio territoriale, la creazione di infrastrutture e la bonifica dei terreni, le politiche sociali - assistenza sanitaria, istruzione, i programmi degli alloggi e la lotta alla povertà -, il sostegno alla produzione agricola e zootenica, la commercializzazione dei prodotti, l'assistenza tecnica, i sussidi, il credito, il superamento del lavoro nero, la sicurezza alimentare. La sua applicazione inizierà con una significativa restituzione della terra a 250mila famiglie espropriate durante il conflitto. Si tratta, quindi, di attuare la prima vera riforma agraria nella storia del Paese, che, come già rilevato, detiene il record mondiale di concentrazione della proprietà terriera.

ii. L'accordo sulla partecipazione delle FARC alla vita politica del post-conflitto: Gli ex-guerriglieri non accusati di crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità potranno partecipare pacificamente all'arena politica democratica con le garanzie costituzionalmente previste per le forze di opposizione. L'accordo contempla inoltre alcuni diritti e alcune garanzie generali per l'esercizio dell'opposizione politica, in particolare a favore dei nuovi movimenti sorti a seguito

della firma dell'Accordo: accesso ai mezzi d'informazione, meccanismi democratici di partecipazione dei cittadini; misure effettive per promuovere maggiore partecipazione della popolazione più vulnerabile, a livello nazionale, regionale e locale e in tutti i settori della vita politica.

iii. L'accordo sul narcotraffico e le coltivazioni illecite: la guerriglia delle FARC si asterrà dal fare uso del narcotraffico se si porrà fine al conflitto. Il governo attuerà riforme sulla strategia di lotta alle droghe, al narcotraffico e alla corruzione.

iv. L'accordo sulla giustizia per le vittime. Questo è stato raggiunto proprio mentre si chiudeva la stesura definitiva di questo lavoro, il 23 settembre 2015. Considerato dalle parti nella trattativa, dai colombiani e dalla Comunità internazionale il punto più delicato dell'agenda in corso di negoziazione, ha provocato un'esultanza straordinaria a livello globale. Infatti, l'annuncio ufficiale di questo importante traguardo è stato fatto all'Avana dal delegato cubano e quello norvegese, con stretta di mano tra il Presidente Santos e il Comandante delle FARC "Timochenko", mediata dal Presidente cubano Raúl Castro.

Tale accordo sulla giustizia di transizione si può sintetizzare in quattro punti: - creazione di una *Jurisdicción especial para la paz*; - definizione e distinzione delle pene, le quali prevedono l'amnistia per gli ex-combattenti - guerriglieri e forze dello Stato - non responsabili di crimini gravi; restrizione della libertà con reclusione speciale (ma non carceraria), minima di cinque anni e massima di otto anni per gli ex-combattenti responsabili di gravi crimini di guerra oppure contro l'umanità, a condizione che essi confessino i loro crimini e si impegnino a raccontare la verità e a riparare le vittime; reclusione carceraria ordinaria di vent'anni per gli ex-combattenti la cui responsabilità per crimini gravi sia provata dalla Procura ordinaria e dalla Giurisdizione speciale; - scadenza del processo di pace e, quindi, firma dell'Accordo definitivo per la fine del conflitto armato, fissata al ventitré marzo 2016; - convalida dell'Accordo definitivo da parte dei cittadini colombiani (probabilmente mediante Referendum); consegna delle armi da parte delle FARC entro i due mesi successivi alla firma dell'Accordo definitivo, qualora la convalida con Referendum desse esito positivo e, quindi, nascita del Partito politico delle ex-FARC.

12. *Breve conclusione*

La giustizia di transizione è normalmente applicata a conflitti ormai cessati (giustizia post-conflitto). La Colombia è quindi un caso atipico, dato che il conflitto è ancora in corso.

Del resto, il diritto internazionale non dà una definizione esatta e generale della giustizia di transizione, le sue modalità essendo lasciate alle particolarità di ogni caso e contesto. C'è infatti nella prassi un ampio margine di flessibilità e ammissibilità di pene alternative, tanto di quelle che prevedono il carcere quanto di quelle che lo escludono.

Si può quindi ritenere che con l'Accordo sulla giustizia le parti abbiano trovato insieme la dose di giustizia che consenta la transizione, senza aver dovuto seguire gli *standard* della giustizia internazionale, ma al contempo, senza aver dovuto accettare situazioni di impunità. Le soluzioni che vi si trovano accolte non escludono, comunque, l'eventuale intervento complementare della Corte Penale Internazionale qualora gli *standard* di giustizia che saranno concretamente applicati in Colombia sulla base di questo Accordo si riveleranno troppo al di sotto di quelli internazionali e quindi vicini all'impunità.

La società civile spera che l'implementazione e l'applicazione dei quattro Accordi sin qui raggiunti - sulla terra, sulla partecipazione politica, sulle coltivazioni illecite, sulla giustizia di transizione - pur non essendo ancora definitivi, comportino un cambiamento significativo della politica e della realtà socio-economica colombiana.

Le speranze dei colombiani, raccolte dal Foro sociale *La sedia vuota*, potrebbero così sintetizzarsi:

- che i contadini non siano più considerati cittadini di serie B;
- che si crei un normale e competitivo mercato della terra;
- che i latifondisti paghino le tasse;
- che si riduca il clientelismo e la corruzione;
- che i contadini possano mangiare di più e meglio;
- che possano sorgere nuovi movimenti di sinistra;
- che si instauri una nuova visione di "ordine pubblico";
- che la Colombia smetta di essere il primo produttore e commerciante di cocaina ;

DAVIDE RICCARDI E JAIRO AGUDELO TABORDA

- che scompaia la guerriglia e le FARC diventino un partito politico di opposizione in competizione democratica;

- che si riduca la violenza e si incrementi lo sviluppo umano sostenibile secondo la previsione costituzionale che “La Colombia è uno Stato Sociale di Diritto”.

Insomma, che si possa transitare verso una Colombia “normale” in grado di canalizzare l’enorme potenziale proprio di un Paese a reddito *pro capite* medio alto, un Paese che aspiri fondatamente a entrare a far parte dell’OCSE.

