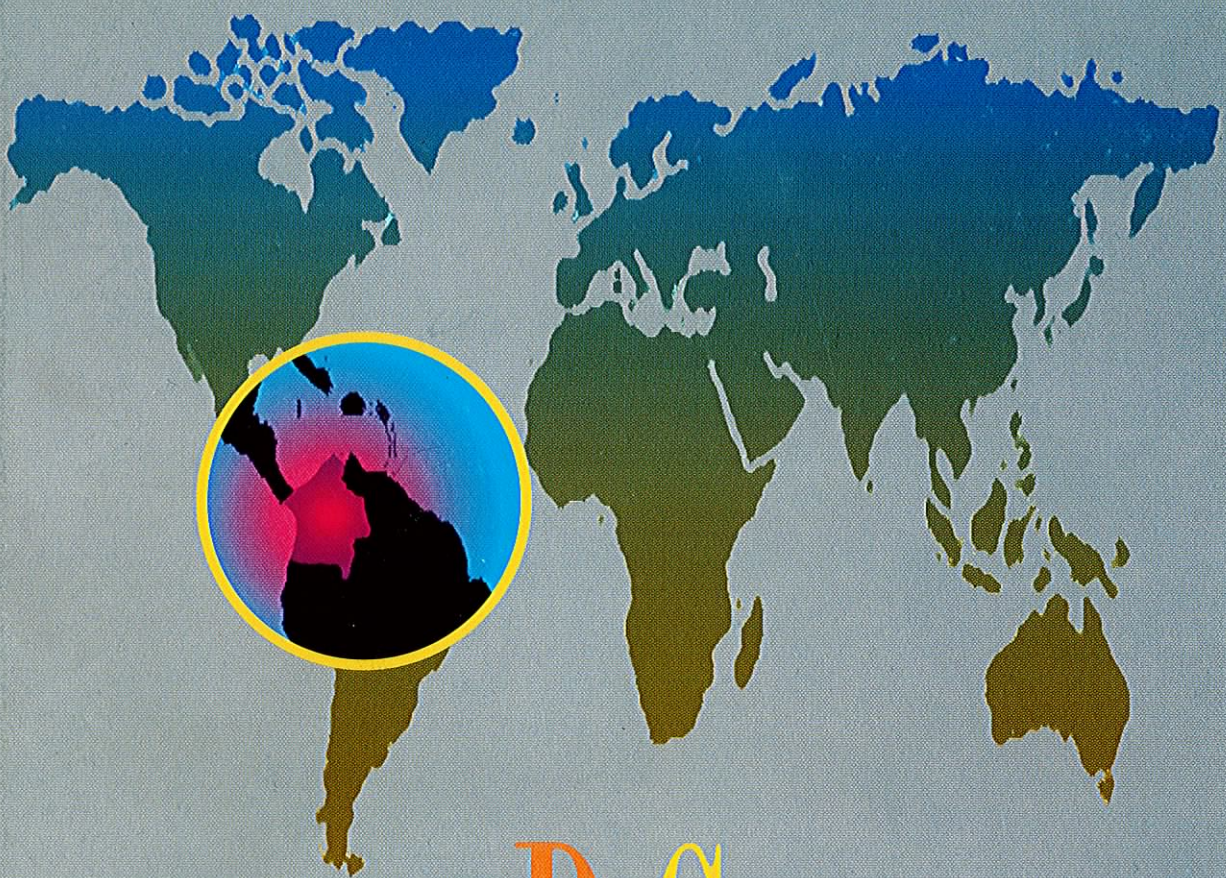
COLOMBIA

SGUARDI DA VICINO E DA LONTANO SU UN PAESE ANDINO-TROPICALE



RC

Ricerca e Cooperazione

COLOMBIA

SGUARDI DA VICINO E DA LONTANO SU UN PAESE ANDINO-TROPICALE

a cura di
ANTONINO COLAJANNI

con la collaborazione di
CARLO TASSARA

CISP MOVIMONDO
Comitato Internazionale
per lo Sviluppo dei Popoli

RC
Ricerca e
Cooperazione

ROMA 1994

© Ricerca e Cooperazione,
via Latina 276, Roma.
e
Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli,
via Marianna Dionigi 57, Roma.

Pubblicato con il contributo del Ministero degli Affari Esteri,
Direzione Generale per la Cooperazione Internazionale.

Traduzione dagli originali in lingua spagnola di Jairo Agudelo,
Francesca Ciaccia, Antonino Colajanni, Roberto Gargiulo,
Francesco Mazzone, Carlo Tassara, Pietro Vulpiani.

Progetto grafico, copertina ed impaginazione
Scripta Manent • Roma

INDICE

INTRODUZIONE PAG. 7
di *Antonino Colajanni*

LA COLOMBIA NEGLI OCCHI DEGLI ALTRI 17
di *Alejandro Angulo*

MAL D'AMERICA. STORIE DI ITALIANI IN TIERRA FIRME E NUEVA GRENADA (1497-1859) 25
di *Giorgio Antei*

REGIONALISMO E CENTRALISMO NEI PROCESSI ECONOMICI E POLITICI DELL'ULTIMO SECOLO 41
di *Maria T. Uribe de Hincapié e Jesús Alvarez G.*

LA CHIESA E LO STATO 59
di *Fernán E. Gonzáles*

VIOLENZA E POLITICA: LE RADICI DI UN BIPARTITISMO IMPERFETTO 75
di *Carlos E. Jaramillo*

COLONIZZAZIONE, COCA E GUERRIGLIA NELLA FRONTIERA AGRICOLA 91
di *Alfredo Molano*

DIECI ANNI DI MOVIMENTI SOCIALI 103
di *Pedro Santana R.*

LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE: LA SOCIETA' CIVILE RACCONTA 123
di *Carlos E. De Andreis*

LO STATO E I GRUPPI INDIGENI 139
di *François Correa*

APERTURA ECONOMICA: RITORNO AL PASSATO O SFIDA DEL FUTURO? 159
di *Luis E. Valencia e José A. Garcia A.*

LA NUOVA COSTITUZIONE E IL PROCESSO POLITICO RECENTE 175
di *Luis E. Valencia e Abdon A. Poveda*

LA PROBLEMATICA AMBIENTALE: IL CASO DELLA ZONA COSTIERA 187
di *Hernando Sánchez Moreno e Pedro Arenas Granados*

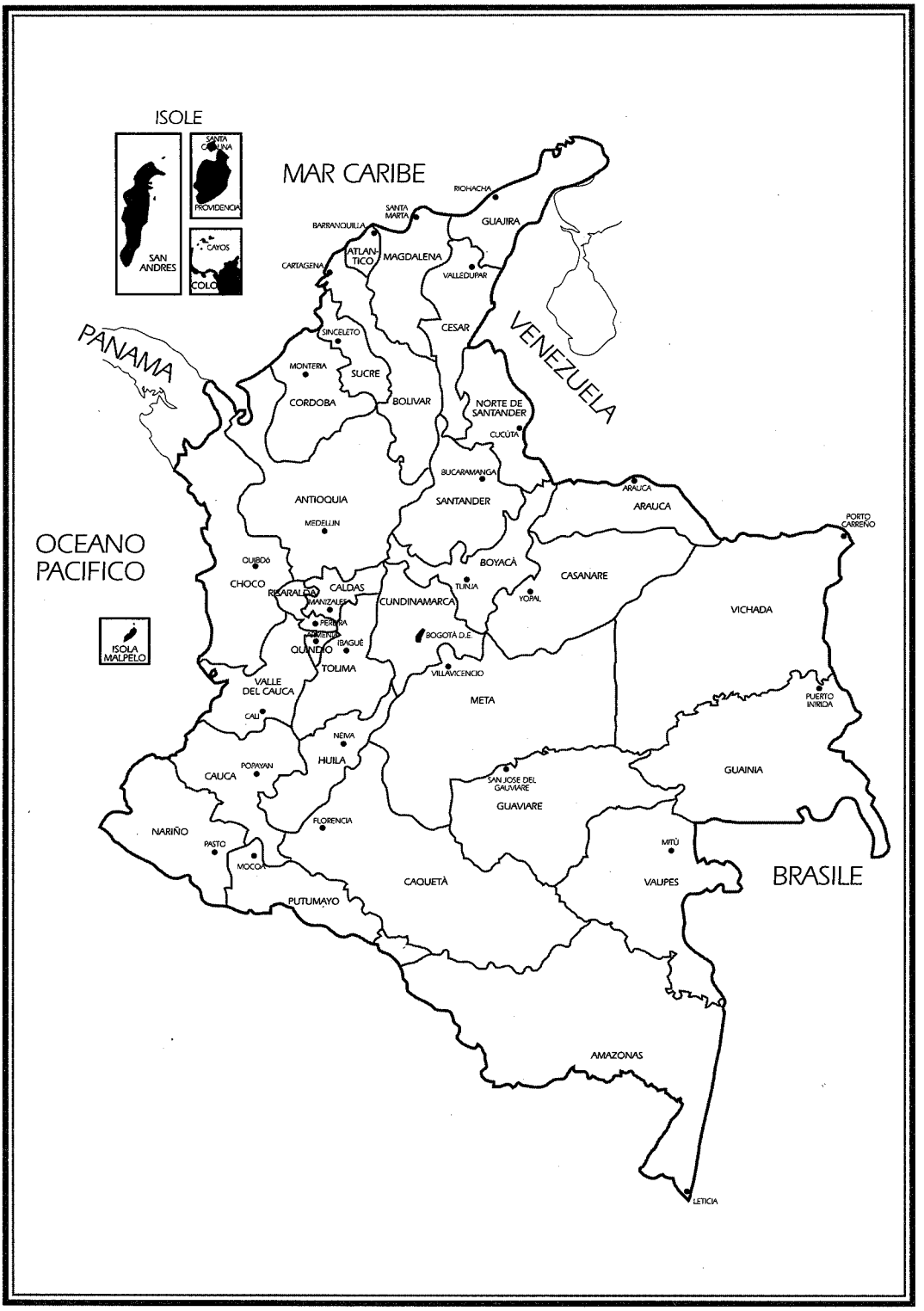
GLI SQUILIBRI DELLO SVILUPPO. IL CASO DI DUE REGIONI: URABA' E BACINI DEI FIUMI S. JUAN E ANDAGUEDA 195
di *Jaime Neira Martinez e Alvaro Viña Vizcaino*

LA POLITICA DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 209
di *William Delgado Rivera*

LA COOPERAZIONE ITALIANA IN COLOMBIA 227
di *Raffaele Trombetta*

IL DIPARTIMENTO DI BOYACA', LA FONDAZIONE S. ISIDRO ED IL "PROGETTO MULTISETTORIALE DI SVILUPPO RURALE NEL NORD DEL BOYACA' " 239
di *Edelmira Pérez*

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DI UN PROGETTO DI SVILUPPO INTEGRALE DELLA PESCA ARTIGIANALE NEL MAGDALENA 259
di *Carlo Tassara e Stefano Marani*


ISOLE
SAN ANDRES
SANTA CATALINA
PROVIDENCIA
CAYOS
COLOMBIA
MAR CARIBE
RIOHACHA
SANTA MARTA
GUAJIRA
BARRANQUILLA
ATLAN-TICO
MAGDALENA
CARTAGENA
VALLEDUPAR
CESAR
VENEZUELA
PANAMA
SINCELEJO
MONTERIA
SUCRE
CORDOBA
BOLIVAR
NORTE DE SANTANDER
CUCUTA
BUCARAMANGA
SANTANDER
ARAUCA
ANTIOQUIA
MEDELLIN
OCEANO PACIFICO
QUIBDO
CHOCO
RISARALDA
CALDAS
MANIZALES
PEREIRA
ARMENIA
QUINDIO
IBAGUE
TOLIMA
BOYACÀ
TUNJA
CUNDINAMARCA
BOGOTÀ D.E.
VILLAVICENCIO
CASANARE
YOPAL
PORTO CARREÑO
VICHADA
ISOLA MALPELO
VALLE DEL CAUCA
CALI
META
PUERTO INIRIDA
NEIVA
HUILA
POPAYAN
CAUCA
SAN JOSE DEL GUAVIARE
GUAINIA
GUAVIARE
NARIÑO
PASTO
FLORENCIA
MITÙ
MOCOA
CAQUETÀ
VAUPES
BRASILE
PUTUMAYO
AMAZONAS
LETICIA

INTRODUZIONE

di
Antonino Colajanni

1. Di tutti i paesi dell'America Latina, la Colombia è il meno noto in Italia e quello sul quale esiste il minor numero di pubblicazioni in italiano. Mentre Brasile, Perù, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Cile, e naturalmente Argentina, posseggono una estesa letteratura (di viaggi, di inchieste giornalistiche, di studi storici, sociali, economici e politici di approfondimento), la Colombia pare non avere molto interessato – finora – gli osservatori italiani. Il poco che esiste finisce quasi sempre per girare attorno ai temi classici dell'immagine colombiana nel mondo, che costituiscono il cruccio degli intellettuali colombiani e l'argomento costante di difesa dalla attitudine diffusa ad attribuire al paese gli stereotipi più vieti e ingombranti sul "carattere nazionale": la produzione e il commercio della coca, la violenza politica diffusa, la guerriglia. Il viaggiatore italiano che si appresta a visitare il bellissimo paese andino-tropicale si vede rincorso da raccomandazioni ansiose, da suggerimenti circospetti, da consigli che tendono a rappresentare la Colombia come una "zona di guerra". Non che manchino, ovviamente, le ragioni per questa considerazione della "specificità" della Colombia. Il paese vive infatti da circa un cinquantennio crisi ripetute di grande instabilità politica e sociale. Quello che deve meravigliare è invece la diffusa esagerazione nell'immagine internazionale della "pericolosità" della Colombia, rispetto alla realtà dei fatti, e lo scarso numero di studi complessivi approfonditi ed equilibrati sull'argomento.

L'informazione esistente oggi in Italia su questo paese si fa presto ad elencarla. Alcune inchieste giornalistiche, incentrate soprattutto sui temi classici dello stereotipo nazionale (una di qualche anno fa, su *La Repubblica*, di Paolo Guzzanti; una più recente di Furio Colombo sullo stesso giornale; e alcuni servizi fotografici di impatto scandalizzante su settimanali di grande tiratura), una breve guida turistica vecchia e un pò approssimativa, un libro di storia a carattere divulgativo ma ben informato (G. Casetta, *Colombia e Venezuela. Il progresso negato (1870-1990)*, Giunti, Firenze 1991), infine un volume – recentemente tradotto dal francese – che affronta con piglio giornalistico il tema di maggiore richiamo oggi dominante (H. Prolongeau, *La vita quotidiana in Colombia al tempo del Cartello di Medellín*, Rizzoli, Milano 1994). C'è poco d'altro, nel complesso, e di qualità non eccelsa.

2. Il libro che il lettore ha adesso nelle mani non può pretendere di soddisfare, d'un colpo, le aspettative e le attese, né di riempire da solo i vuoti esistenti. È solo un tentativo preliminare, destinato al grande pubblico e ai giovani di scuole superiori e Università, di iniziare un'analisi serena e controllata della storia e dell'economia, degli apparati istituzionali e delle situazioni sociali, infine dei processi di trasformazione in corso, nel paese latino-americano che ha preso il nome dal Navigatore Genovese. Toccherà ad altri volumi, speriamo stimolati da questo, approfondire singoli temi, completare il quadro qui presenta-

to, aggiustare il tiro su alcuni argomenti. Questa non è dunque l'attesa "Enciclopedia" sulla Colombia, ma un affresco che deve essere completato, che rappresenta il paese attraverso osservazioni fatte "da vicino e da lontano" (gli autori sono in maggioranza colombiani, ma vi sono molti italiani), e soprattutto a partire da un "punto di vista" che sarà meglio specificato tra breve.

Spero che sia apprezzato lo sforzo di dare un quadro non banale e semplicistico, privilegiando gli aspetti meno "eclatanti" della vita e della storia del paese. Infatti, non si dice molto sulla violenza, sulla coca e sulla guerriglia: lo stretto necessario. Si insiste molto, invece, sulla storia – soprattutto economica – e in modo particolare sui movimenti sociali, sui problemi dello sviluppo e della cooperazione internazionale. Il lettore noterà la cura con la quale sono presentati fatti che dovrebbero stimolare la ricerca delle *analogie*, e al tempo stesso delle *differenze*, tra il nostro paese e il lontano interlocutore andino-tropicale. Quello, infatti, dei rapporti tra l'Italia e la Colombia (antichi, attuali, futuri) è un tema conduttore del volume, che riappare con frequenza nelle pagine che seguono. Gli fa da degna epigrafe il bel saggio di Giorgio Antei, che è apparentemente un "pezzo culturale" di cornice, dedicato alla storia remota dei primi italiani nella terra americana che poi divenne la Colombia, ma in realtà costituisce l'armatura concettuale nascosta di tutto il volume. Infatti, Vespucci, Benzoni, Malatesta, Codazzi, e anche i manieristi barocchi, non sono altro che gli antesignani, gli antenati che aprirono la strada. Essi disegnarono al tempo stesso i "modelli" delle relazioni attuali, reali o possibili, di incontro con il lontano paese.

3. Da quegli antichi pionieri discende l'interesse per la Colombia dei promotori di questo volume. Il "punto di vista" dal quale il volume discende ha infatti qualcosa di particolare. Si tratta dell'interesse per il paese maturato nei responsabili di due Organizzazioni Non Governative (ONG) italiane, Ricerca e Cooperazione (RC) e Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP; che nel 1993 ha fondato, insieme a MOLISV e CTM, una associazione di associazioni denominata "MOVIMONDO"), nel corso di una pluriennale attività di partecipazione ad alcuni progetti di sviluppo in aree marginali del paese. Il lavoro con le controparti locali e con le istituzioni nazionali, la stretta relazione costituitasi con i beneficiari dei progetti, e la continuità dei rapporti sociali stretti in periodi prolungati, hanno stimolato una sorta di visione del paese "dall'interno", che ha consentito spesso approfondimenti e analisi sociali e politico-economiche. Intanto, un flusso di personale italiano (volontari, cooperanti, esperti, funzionari della ONG) e di personale locale e dirigenti delle controparti da e per la Colombia ha creato una rete di rapporti non occasionali, stimolando curiosità reciproche, confronti, forme diverse di scambio sociale e culturale, a lato di quello tecnico ed economico.

La Colombia viene vista dunque, in questo volume, a partire dal punto di vista di chi vi ha lavorato a lungo, ha dovuto faticare per adattarsi alle regole locali, ha superato le normali difficoltà che si presentano a chi voglia intendere modi di vivere, di pensare e di fare diversi dai propri, ed ha avuto modo di capire le ragioni profonde e radicate di certe "peculiarità" nazionali. In questo lungo periodo di adattamento e di reciproca comprensione, è ovvio che siano nati legami non effimeri e tenaci forme di solidarietà. Il libro nasce infat-

ti da uno spirito non neutrale. Il più criticato e trascurato dei paesi latino-americani viene qui visto con particolare simpatia, stima e considerazione, per segnalarne ai lettori italiani più i pregi che i difetti, più le realizzazioni positive che le facce oscure. Non si può infatti vivere a lungo in un paese, lavorare nelle sue periferie a stretto contatto con la gente comune, senza finire per amarlo e difenderlo dalla incomprensione diffusa.

Ma a parte questi aspetti soggettivi di identificazione simpatetica con un paese e i suoi problemi, il punto di vista delle ONG ha qualcosa d'altro, che vale la pena di segnalare con maggiore precisione. Le Organizzazioni Non Governative sono riconosciute, oggi più che nei decenni passati, come originali soggetti di promozione e gestione di iniziative di sviluppo, che tendono ad avere una visione "globale" e "intersettoriale" (sociale, culturale, economica e tecnica a un tempo) dei processi di cambiamento che si svolgono in un paese. A questa visione integrale e non frammentata e settoriale dei processi di cambiamento si aggiunge una attitudine delle ONG a stimolare la crescita delle organizzazioni locali, ponendo in grande evidenza il problema della partecipazione sociale, a stabilire uno stile di lavoro caratterizzato dallo "spirito di partnership", a mettere in grande evidenza gli aspetti (e gli impatti) sociali e culturali di ogni intervento a carattere tecnico. Spesso attori di sviluppo "di frontiera" (perché non mancano di essere presenti in regioni marginali e con soggetti marginali e socialmente esclusi dai processi di miglioramento delle condizioni di vita progettati dai governi), le ONG sono talvolta anche protagoniste di proposte interessanti a carattere sperimentale, di innovazioni e ridiscussioni periodiche delle metodologie e delle elaborazioni teoriche sullo sviluppo. Eredi di una grande e remota tradizione di solidarismo sociale, le ONG si sono oggi anche attrezzate, o stanno cercando di farlo, con strumenti tecnici e professionali di intervento, affidandosi spesso alla ricerca, all'analisi e all'approfondimento investigativo dei temi e problemi affrontati nella pratica.

C'è ormai una estesissima letteratura internazionale sulle caratteristiche dell'azione delle ONG nei processi di sviluppo, e quasi tutte le istituzioni e agenzie internazionali hanno cominciato a dedicare una particolare attenzione a questi soggetti di cooperazione, spesso aprendo uffici specifici per regolare i contatti con le ONG. Negli ultimi anni la "differenza" tra l'approccio ONG e quelli di altri soggetti della cooperazione internazionale si sta lentamente affievolendo, poiché è interessante riconoscere che molti soggetti diversi di cooperazione (Agenzie, Società private, Organizzazioni Internazionali, e così via) hanno cominciato a utilizzare metodi e principi operativi che provengono dal mondo delle ONG. Si sente, infatti, ormai parlare diffusamente della necessità della "partecipazione sociale", dell'"approccio integrale e multisettoriale", della necessità di "promuovere la auto-organizzazione locale", e di dare rilevante spazio alle "componenti sociali e culturali", in moltissime iniziative pubbliche e internazionali dello sviluppo.

Tra i compiti essenziali che le ONG si sono posti nei loro progetti c'è quello – importantissimo – di produrre una "informazione di ritorno", che contribuisca in qualche modo a una "formazione diffusa" presso il grande pubblico del paese di partenza delle iniziative di cooperazione internazionale. La raccolta costante di documentazione su paesi spesso mal conosciuti, o talora superficialmente presentati in rapide e approssimative inchieste giornalistiche, la diffusione presso il pubblico dei giovani di informazioni-problema che, a partire

da un luogo ben circoscritto del mondo, e sulla base della esperienza diretta, affrontino questioni di interesse e importanza planetaria, sono sempre stati impegni costanti delle Organizzazioni Non Governative. Esse spesso enfatizzano nei loro documenti il legame formativo-informativo "da popolo a popolo". È un sapere che nasce da un particolare modo del "fare", e che crea una obbligazione sui generis, categorizzata abitualmente nella rubrica discutibile – almeno nel titolo – della "Educazione allo Sviluppo".

Questo volume nasce, appunto, da tale sentita obbligazione di due ONG italiane, che si sono sforzate di produrre un testo che serva ad informare in modo problematico i cittadini italiani (soprattutto, ma non esclusivamente, i giovani) su un paese mal conosciuto, nel quale sono in corso interessanti esperimenti di cooperazione internazionale. Qua e là sono coraggiosamente messi in evidenza anche i limiti, i difetti correggibili (e talora già corretti) di certe iniziative. Se questo volume potrà risvegliare un interesse diffuso per la Colombia, nel pubblico italiano, correggere stereotipi radicati e dare un qualche contributo al miglioramento dell'immagine internazionale di questo paese, e spingere gli italiani a un maggiore impegno verso la Colombia – anche nel campo specifico della cooperazione internazionale – la fatica che è costata il produrlo potrà essere largamente ripagata.

4. Che la Colombia sia un paese particolare, dotato di propri caratteri, frutto di una storia sui generis e di un complesso di esperienze che hanno lasciato tracce vistose nei cittadini, è un fatto evidente anche a un osservatore superficiale. Molti si son chiesti come abbia potuto il cittadino medio di questo paese attraversare periodi difficili della sua storia, caratterizzati da una violenza diffusa; come abbia potuto adattarsi a convivere con una presenza costante e pesante del narcotraffico nell'economia nazionale; come insomma la vita di tutti i giorni abbia potuto riorganizzarsi costantemente nei periodi di forte instabilità che hanno caratterizzato la storia colombiana recente.

Paese di forti e aspri conflitti sociali e politici, la Colombia è riuscita, utilizzando fino in fondo le risorse organizzative e i vantaggi pratici del sistema presidenziale di gestione della politica, ad attutire le fratture sociali e le disfunzioni della gestione della vita pubblica, attraverso un sistema di radicale rinnovamento dell'intera macchina organizzativa dello Stato e dei Dipartimenti dopo ogni elezione presidenziale. Ogni quattro anni si rinnova quasi radicalmente la rete nazionale delle responsabilità e dei poteri, e ciò contribuisce a riallineare e riquadrare tutto il sistema dei conflitti e dei contrasti in atto. Grandi campagne nazionali presidenziali, una minuziosa attenzione alla "visibilità" della spesa pubblica nelle periferie, e il lavoro di una miriade di Istituzioni Nazionali di settore, in parte svincolate dalla stretta dipendenza dai Ministeri, consentono periodici riaggiustamenti, cambi di guardia del personale, realizzazioni temporanee di aspettative di individui e gruppi a lungo covate. Ogni nuova Presidenza della Repubblica è accompagnata da periodi di enorme entusiasmo lavorativo, è momento di programmazioni ristrutturative e di innovazioni organizzative.

Quello della dinamicità e della capacità di adattamento alle mutevoli circostanze della complessa rete sociale ed economico-politica nazionale sembra insomma essere il carattere fondamentale del sistema-Colombia. Tutti gli osservatori sono rimasti meravigliati della rapidità di progettazione e di realizzazione di molte strutture istituzionali del paese. La paro-

la-chiave della progettazione di attività, diffusa in tutta l'America Latina (il *"mañana"* delle molte inchieste giornalistiche e degli elzeviri degli anni sessanta), è sostituito in Colombia con un altrettanto caratteristico ed enfatico *"yá mismo!"* (adesso, subito!).

La natura dinamica e spesso imprevedibile della vita sociale-politica si accompagna ad una infinita sapienza nel manovrare i conflitti, nel saper identificare il momento in cui è opportuno giungere a una *concertación*, a un accordo. Chi si sa guadagnare, con qualunque mezzo, uno "spazio" di manovra (*ganarse espacio* è una frase ricorrente nel linguaggio delle relazioni politiche e sociali), avrà riconosciuto il diritto di sedersi al tavolo delle trattative. Il sistema di decentramento politico, amministrativo, finanziario e storico-culturale (il regionalismo in Colombia ha caratteri inusitati per gli altri paesi latino-americani) tende a favorire i processi di continua ri-negoziazione delle relazioni sociali, che costituiscono un formidabile antidoto contro la tendenza – che sarebbe inevitabile – a formare fronti compatti e rigidi di conflitto radicale a livello nazionale.

Alcuni hanno sostenuto che la storia politica, difficile e conflittuale, ha lasciato un'impronta nel carattere nazionale, nella psicologia di comportamento quotidiano dei cittadini. Non mancano accenni, in opinioni espresse o in giudizi provenienti soprattutto dall'estero, in particolare nel contesto latino-americano, a una peculiarità che sarebbe propria della "personalità colombiana": quella della "presunzione aggressiva" e di una certa "xenofobia". Anche se è ovvio che questi stereotipi hanno un carattere eccessivo e caricaturale, non si può non riconoscere – per esempio – che per uno straniero che lavora in Colombia, la vita non è facile, mentre al contrario, per il turista e il viaggiatore il paese appare singolarmente ospitale. Nel campo della cooperazione internazionale, può capitare facilmente a uno straniero che lavora in Colombia di essere sottoposto a un continuo esame e giudizio critico. *"Ustedes tienen que aportarnos algo!"*, reciterà spesso il collaboratore locale, memore del fatto che in Colombia esistono tecnici, e di grande qualità, in tutti i campi e settori. Si è insomma stimolati a far valere, continuamente, e a mettere in causa fino in fondo, l'effettivo apporto costruttivo che lo straniero è in grado di fornire al paese. Tutto ciò rende quasi impossibili gli atteggiamenti diffusi nelle attività di cooperazione internazionale, del paternalismo e dell'assistenzialismo.

In questo paese una classe dirigente ristretta nel numero, e particolarmente ansiosa di accantonare profitti che le consentano di fronteggiare i rischi dell'insicuro sistema politico, ha saputo conservare molto abilmente i privilegi ereditati dalla Colonia (investendo accuratamente nella internazionalizzazione culturale e finanziaria, cioè mandando i figli e i denari all'estero). La distanza tra i redditi delle diverse fasce della popolazione è ancora oggi grandissima. Mentre alcuni professionisti delle arti liberali (avvocati, ingegneri, architetti) riescono ad ottenere guadagni non molto distanti dagli standard europei, il salario minimo legale di impiegati e operai supera di poco i 100.000 pesos (appena 200.000 lire). Eppure, in un paese con tanto rilevanti differenze di reddito, è sorprendente notare quanto alto sia il tasso di redistribuzione della ricchezza sociale attraverso una miriade di iniziative pubbliche che tutelano in qualche modo la base immensa della piramide sociale. Sarebbe come dire che il sistema burocratico si mantiene in vita "funzionando" in qualche modo anche per gli strati meno abbienti della popolazione. Non è raro vedere nel paese funzionari periferici, mal pagati e dotati di mezzi scarsissimi, adoperarsi energicamente per "giustificare"

il proprio ruolo sociale (e tentare al tempo stesso di migliorarlo) procurando risorse e distribuendole localmente in maniera visibile e controllabile.

La rapidità di alcuni cambiamenti istituzionali e la attitudine della società politica colombiana a prendere atto coraggiosamente e realisticamente delle "situazioni di fatto", si vede con facilità esaminando le strategie di lotta dei diversi Governi contro la guerriglia, e i ripetuti tentativi di cooptare i gruppi guerriglieri all'interno del sistema politico, su base regionale e locale. È interessante in proposito seguire passo passo il processo che ha portato alla integrazione del gruppo guerrigliero M-19 nel contesto della vita politica nazionale (se ne veda un resoconto fedele in *El avance hacia la Reconciliación. História de un proceso*, Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, Presidencia de la República, Bogotá 1990). È stato così riconosciuto, con una franchezza che non è facile trovare nella storia politica di altri paesi latino-americani, che i programmi di sviluppo e di lotta alla povertà sono la migliore strategia per favorire la fine dei conflitti armati e la riconciliazione nazionale (si trova una ricca e dettagliata discussione dell'argomento nel bel volume curato da J. A. Bejarano, *Construir la Paz. Memorias del Seminario "Paz, Democracia y Desarrollo"*, Bogotá 1990). Esempio della imprevedibilità del sistema politico colombiano e della sua formidabile attitudine alle innovazioni, sulla base del riconoscimento delle situazioni di fatto, può essere anche il modo in cui è stata trattata negli ultimi anni la questione indigena. Nessun dubbio che ancora oggi le popolazioni indigene costituiscano uno strato sociale sottoprivilegiato, marginale e in costante conflitto con coloni e imprenditori che cercano di sottrarre con ogni mezzo le terre da essi tradizionalmente abitate. Tuttavia, deve sorprendere la concessione istituzionale di importanza che le popolazioni indigene hanno ricevuto nel paese, soprattutto sul piano giuridico e formale. Infatti, a ben vedere, gli indigeni non costituiscono che una parte minima della popolazione nazionale. Nulla a che fare con la situazione di paesi come l'Eduador, la Bolivia, il Perù o il Guatemala, dove la popolazione indigena sfiora la metà della popolazione globale. Eppure, ragioni molteplici hanno messo gli indigeni colombiani in prima fila nel quadro dell'indigenismo del Continente. Per motivazioni internazionali (per contribuire a dare del paese una immagine esterna diversa da quella del diffuso stereotipo più volte richiamato), e tenendo conto della coincidenza tra protezione ambientale e protezione socio-culturale, come anche della presenza guerrigliera in zone di confine, il Presidente Barco ha dato inizio alla concessione di alcuni enormi *Resguardos* (riserve inalienabili) alle popolazioni indigene dell'Amazzonia e del Guanía (circa 12 milioni di ettari). Caso, questo, unico in tutta l'America, per dimensioni e per caratteri giuridico-istituzionali. Così, anche la Costituzione del 1991, sotto la spinta energica di tre membri indigeni dell'Assemblea Costituente (che hanno bloccato i lavori finché non sono state accettate alcune loro proposte), ha finito per riservare alle popolazioni indigene un trattamento e una considerazione che difficilmente si troveranno nelle legislazioni fondamentali di altri paesi americani.

5. È stato fatto, nelle pagine precedenti, qualche accenno alle caratteristiche specifiche della popolazione colombiana, risultato concreto della particolare storia di contrasti radicali e conflitti politici, e della secolare separazione delle economie e delle storie sociali regionali. Al problema della "identità nazionale", dei regionalismi sociali, politici e culturali, e

infine della dimensione "culturale" (non semplicemente tecnica, economica e politico-sociale; relativa cioè alla mentalità, al sistema di idee e di valori, e all'intreccio originale che si costituisce tra ambiente, economia, struttura sociale, istituzioni politiche e sistema di idee), è stata dedicata in Colombia una attenzione particolare, che vale la pena di richiamare.

Riprendendo e rielaborando alcuni dati sulla vita familiare colombiana contenuti in numerosi famosi saggi della sociologa e antropologa Virginia Gutiérrez de Pineda, Rubén Ardila ha tentato, in una visione dinamica, una classificazione di cinque sub-culture colombiane in base ad atteggiamenti basici e diversi orientamenti di valore: "Andina", "Montaña", "Fluvio-minera", "Neo-hispánica", "Periférica" (R. Ardila, *Psicología del hombre colombiano. Cultura y comportamiento social*, Bogotá 1986). Con un maggiore approfondimento critico e maggiore prudenza, gli antropologi colombiani, convenuti nel V Congresso Nazionale di Antropologia a Villa de Leyva, hanno affrontato in un simposio ad hoc il tema della identità nazionale, registrando sia le forti differenze regionali sia la mancanza – o la difficoltà alla affermazione – di una coscienza diffusa dei caratteri specifici della "nazione colombiana", che ha le sue radici nella storia politica recente e nella scarsa rilevanza delle relazioni internazionali della Colombia negli ultimi decenni (*Identidad*, Memorias del Simposio "Identidad étnica, identidad regional, identidad nacional", V Congreso Nacional de Antropología, ICAN, Bogotá 1989). Ancora più interessante un altro volume degli Atti dello stesso Congresso, dedicato al Simposio "Diferencias regionales, respuestas institucionales y descentralización", nel quale spiccano alcuni saggi molto interessanti – basati su indagini dirette di campo – dedicati ai rapporti tra ricerche socio-culturali e processi di decentramento amministrativo, alle politiche culturali decentralizzate, agli aspetti culturali delle politiche locali, infine ai rapporti tra processi locali di decisione, autonomie locali e processi culturali e di mentalità.

Si ha l'impressione, da questi pochi accenni e da queste pubblicazioni che sono solo alcune delle tante ultimamente uscite sull'argomento, che quello della dimensione culturale dei processi di sviluppo sia un tema centrale nel dibattito contemporaneo in Colombia. Questa rivendicazione di una dimensione "più ampia" che non quella semplicemente tecnica, economica e politico-sociale per grandi classi di individui, e questo richiamo continuo alla dimensione regionale e dipartimentale, sono in qualche modo la caratteristica della visione che i colombiani oggi sembrano avere dei loro problemi nazionali. Ancora un esempio: uno dei primi impegni che il Consiglio Regionale di Pianificazione della Costa Atlantica (entità regionale di pianificazione dello sviluppo collegata strettamente con Planeación Nacional di Bogotá) ha messo in cantiere, come premessa necessaria della sua azione nel territorio dei Dipartimenti della Costa, è stato quello della pubblicazione di un bellissimo libro, corredato da una cartografia adeguata, che intende "dare il tono" della concezione dello sviluppo regionale per questa importante istituzione. Si tratta del volume *Mapa cultural del Caribe Colombiano* (Santa Marta 1993), che opportunamente contiene nella copertina lo slogan molto diffuso oggi in Colombia e santificato nella Costituzione del 1991: "*La Unidad en la Diversidad*". Storia, geografia, economia regionale e nazionale, istituzioni sociali e culturali, tradizioni e costumi locali, trovano la loro equilibrata sintesi in questo volume che intende stabilire nettamente "ciò di cui non si può non tener conto" prima di progettare azioni di sviluppo nella costa caraibica colombiana.

Quello della dimensione culturale dei processi sociali e politici del paese, appare dunque un tema centrale della dinamica di ricostruzione che la Colombia sta vivendo negli ultimi anni. Alla educazione scolare e universitaria, alle arti e alle organizzazioni del tempo libero, alle discussioni e alle ricerche che registrino i cambiamenti di mentalità e di valori, gli atteggiamenti verso la vita, la politica, la violenza e la identità nazionale, nei cittadini del paese, si sta attribuendo una sempre maggiore importanza. Ciò anche per esaminare con attenzione quali tracce consistenti abbia lasciato nella coscienza collettiva dei colombiani il complesso di esperienze difficili che la politica istituzionale e i conflitti sociali hanno consegnato alla storia nazionale e locale. L'Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA) ha assunto a questo proposito un rilievo crescente. Tra le sue iniziative, risalta un seminario nazionale del 1990, nel quale la dimensione culturale dei processi politici e sociali ha ricevuto una sanzione definitiva nel quadro del dibattito nazionale (*Imágenes y reflexiones de la cultura en Colombia – Regiones, ciudades y violencia* –, Memorias del Foro Nacional para, con, por, sobre, de, Cultura, Bogotá 1991). Del resto, nello stesso 1990 era stato stabilito all'interno del Departamento Nacional de Planeación, massima autorità di pianificazione e coordinazione delle iniziative di sviluppo nel paese, di "incorporare sistematicamente la dimensione culturale nei piani di sviluppo e nel processo di decentramento amministrativo" (DNP-COLCULTURA, *La política cultural. Nueva orientación de una política cultural para Colombia*, Bogotá 1990.

6. Questo volume, dunque, si muove all'interno di due coordinate, che ne disegnano i caratteri e al tempo stesso i confini: l'azione e l'esperienza delle ONG e una visione "culturale" dei processi economici, politici e sociali in atto nel paese.

La preparazione del volume non è stata facile, e i primi saggi raccolti risalgono a qualche anno fa. Ciò ha reso necessari alcuni, pochi, aggiornamenti e qualche integrazione, dei quali si è presa la responsabilità il curatore. Alcuni argomenti sono risultati esclusi dal volume semplicemente per il fatto che i loro autori non hanno inviato in tempo i testi, o hanno rinunciato per varie ragioni. Inizialmente, il lavoro di coordinamento e di assegnazione dei saggi agli autori colombiani è stato responsabilità dell'amico e collega Orlando Pulido Chávez, della Universidad Nacional, un cultore di studi antropologici italianisti e autore di un bel saggio sul concetto di cultura in Antonio Gramsci. In seguito egli ha dovuto abbandonare la collaborazione, ma a lui vanno i più grati ringraziamenti per il lavoro svolto. Non avrei potuto continuare la coordinazione degli autori colombiani mancanti senza la efficace collaborazione di Carlo Tassara, collega e amico del CISP/MOVIMONDO, che ha messo la sua competenza e la sua rete di conoscenze colombiane al servizio del lavoro comune. Le discussioni con lui hanno lasciato un segno nella preparazione del volume, ed hanno confermato il legame personale, e la convergenza di interessi e di metodi delle nostre due ONG, che attribuiscono entrambe una grande importanza ai processi di ricerca e analisi sociale ed economica prima, durante e dopo gli interventi in progetti di sviluppo. Debbo infine un ringraziamento particolare al personale del "Centro Studi, Ricerche e Documentazione" di Ricerca e Cooperazione, per il costante aiuto nel lavoro redazionale e di preparazione del testo. In particolare ringrazio Francesco Mazzone, Pietro Vulpiani, Stefano Mondovì e Daniele Luccini, che vi hanno collaborato con maggiore continuità.

Questo volume apre una nuova collana di studi e ricerche, testimonianze e lavori di prima mano, che intendono informare e formare il grande pubblico italiano – e dare un contributo alla formazione specifica del personale impiegato in progetti di cooperazione internazionale – con una visione problematica e multidimensionale, alternando lo sguardo "da lontano" con quello "da vicino", di problemi e paesi del mondo contemporaneo.

LA COLOMBIA NEGLI OCCHI DEGLI ALTRI

di
Alejandro Angulo

I. JUAN VALDEZ E IL SUO ASINO

La prima volta che mi capitò mi trovavo a San Francisco, in California. Quando mi chiesero dell'asino di Juan Valdéz rimasi senza risposta. Prima di tutto perché la pronuncia straniera di "Juan" e di "asino" non mi richiamava nessun suono che io potessi riconoscere come castigliano, e neppure mi era molto d'aiuto il "mio" inglese. E, inoltre, perché non avevo ancora visto la pubblicità citatami in televisione, dato che ero appena arrivato nel paese di Ronald Reagan.

Con il passare dei giorni cominciai a capire che presentarsi come colombiano evocava inevitabilmente, nell'ascoltatore nordamericano medio, l'immagine del contadino antiochiano, con tanto di *poncho* e *sombrero*, in compagnia del suo asino carico di sacchi di caffè. Se avessi potuto approfondire il contenuto dell'immagine di Juan Valdéz, avrei saputo in quell'occasione, come poi in effetti seppi successivamente, che la Colombia era una delle indistinguibili "repubbliche delle banane" latinoamericane.

Dietro questa confusione tra prodotti della campagna, c'era uno stereotipo che collocava il caffè e le banane in una classificazione, molto più ampia, di economia agricola, sinonimo volgare a sua volta, di paese produttore di materie prime. In breve, la Colombia era uno dei tanti paesi sottosviluppati. Neppure si poteva chiedere la distinzione tra Caraibi e Sudamerica, visto che si trattava di una raffinatezza che non era lecito esigere neppure dai rari specialisti di geografia mondiale.

Questo momento di patriottico sconcerto mi fece intendere, sulla mia pelle, che i popoli si percepiscono reciprocamente attraverso cliché molto semplici, e che tali cliché vengono prodotti prima di tutto per motivi commerciali. Dato che il commercio rappresenta il legame fondamentale tra i popoli, appare a stento logico che i commercianti siano coloro che fanno la presentazione di alcuni popoli ad altri. Il caso dello stereotipo colombiano di Juan Valdéz e del suo asino, la Colombia lo deve alla Federazione nazionale di produttori di caffè, il cartello agricolo più potente del paese, fino alla comparsa del cartello dei produttori di cocaina.

Da quel periodo, che la Commissione Economica per l'America Latina (CEPAL) delle Nazioni Unite considera come l'epoca della sostituzione delle importazioni, e che i nordamericani ricordano per i Corpi della Pace e per l'Alleanza per il Progresso, e che gli europei chiamano "dopoguerra", Juan Valdéz, o l'immagine colombiana all'estero, ha subìto una metamorfosi sostanziale, fino a divenire uno stereotipo attuale, grazie alla sostituzione delle esportazioni.

II. CAFFE' IN BICICLETTA

Il primo stereotipo che la Colombia ha esportato, nella seconda metà del ventesimo secolo fu quello del "caffè leggero". Il secondo fu il ciclismo, che venne esportato unitamente al primo, per varie ragioni. Una vicenda sportiva parrocchiale, sviluppatasi pazientemente per il consumo interno mediante l'acquisto di un calciatore argentino, e migliorata da alcune vittorie nel campo del baseball nei giochi centroamericani e dei Caraibi, si trasformò grazie ad alcuni ciclisti antiochiani in una avventura internazionale di ciclisti di montagna. Il caffè di Colombia smise di essere la bandiera stampata su di un sacco di grano posto sulla schiena di un asino, per trasformarsi in una camicetta tricolore sulle spalle di "Cochise" Rodríguez, di "Pajarito" Buitrago, e di Lucio Herrera, il "Jardinerito di Fusagasugá".

La Spagna, la Francia, l'Italia e perfino gli Stati Uniti cominciano a conoscere poco a poco i dettagli della vita dei valorosi "maggiolini" colombiani: tutti questi, come Juan Valdéz, rappresentanti degli strati sociali più bassi. La Colombia continua ad essere il paese, ora in via di sviluppo, dove nascono dei meticci che non si stancano a pedalare in salita. Molti degli avidi lettori di settimanali sportivi parigini e romani, vengono a sapere che i ciclisti colombiani sono riusciti a conquistare una dimensione internazionale solo grazie ai loro sforzi personali sulle due ruote, senza alcun aiuto da parte del Ministero dell'Educazione. Ma nessuno si interroga sulla sanguinosa lotta tra classi che agitava la patria di questi campioni. Lo stereotipo considera in dettaglio lo sviluppo di una economia agraria esportatrice di un solo prodotto, mediante una guerra senza quartiere per il possesso della terra, che favorisce l'instaurazione di una oligarchia di latifondisti estremamente classista.

Tra i tifosi, gli intenditori si meravigliano che i ciclisti colombiani superino qualunque passo di montagna, ma crollino sulla pista. Non sanno che questo tipo di corsa riflette con precisione millimetrica la classe di appartenenza, che ha permesso loro di allenarsi nei quartieri periferici e nei sentieri di campagne senza strade, ma che li ha mantenuti lontani dalle raffinatezze tecniche riservate allo sport dell'oligarchia. D'altronde le riviste sportive non si occupano di inezie.

Sullo sfondo continua ad esserci la tazzina di caffè fumante, come simbolo dell'infrastruttura reale di questo paese che nessun lettore straniero conosceva, perché continuava ad essere una repubblica produttrice di caffè, chiusa nella pratica agli immigranti di tutti i colori. Nessun barman italiano, e nessun agricoltore francese, ha degli zii o dei cugini in Colombia, mentre molti hanno parenti o amici in Argentina, in Venezuela o in Perù.

III. CALCIO, SANGUE E TORI

La dimensione geografica e l'assolutismo culturale colombiano escludono qualunque confronto con la ricchezza potenziale e reale del Brasile o con la sua esotica cultura afroamericana, nonostante la competizione paritaria tra Brasile e Colombia nel mercato del caffè. Questo spiega la semplicità del clichè contadino. Ma i più accorti tra i lettori stranieri hanno cominciato a sentire qualcosa riguardo la Violenza, con la V maiuscola, un argomento che divide i diversi gruppi colombiani, e che dal 1970 ha cominciato a diffondersi

all'estero, come risultato di un progresso economico e culturale interno non lieve, se confrontato agli standard latinoamericani. Neppure manca chi ha sentito parlare di smeraldi, anche se non sa che questi sono legati alla stessa violenza.

In alcuni circoli esclusivi, la Colombia è considerata anche il paese tropicale delle orchidee. Ma il commercio colombiano dei fiori non riesce a dominare il panorama estero con le proprie forze e il protezionismo olandese e nordamericano fa attenzione a che nessun Juan Valdéz delle orchidee appaia nel regno pubblicitario. Gli spagnoli che incoraggiano i toreri nelle corride di Madrid, ignorano, per esempio, che i garofani rossi delle spettatrici sono giunti il giorno precedente da Bogotá a Madrid. E tutto questo accade nonostante si gridi "Viva Colombia", mentre si trasporta sulle spalle César Rincón, altro simbolo quasi sportivo del paese, nel mondo taurofilo straniero.

L'ultimo simbolo sportivo della Colombia contemporanea è René Higuita. Un amico colombiano mi raccontava, pieno di soddisfazione, che durante una visita a Jakarta, i facchini e il giardiniere dell'hotel che lo ospitava conoscevano una sola parola colombiana: Higuita. La cosa non deve sembrare strana, visto che anche per milioni di europei la associazione immediata con la Colombia è, ancora oggi, la stessa. Il portiere della squadra nazionale di calcio, aggiunse l'immagine di calciatore "originale" al clichè di ciclista "fai da te". Un contributo senza dubbio significativo, perché i colombiani si vantano di essere gli assi del "tira a campare", ossia, dell'ingegnosità nei metodi per raggiungere i propri fini, e dell'eterodossia nell'etica civile necessaria per raggiungerli. Inoltre, nella coppa del mondo del 1990, i calciatori colombiani offrirono un servizio politico, toccando i sentimenti più profondi della Comunità Europea di fronte al predominio tedesco.

Lo stereotipo dello sportivo fa supporre, anche se non in maniera esplicita, l'emergere di una classe sociale media, composta da piccoli impresari poveri. Questo fenomeno, che i teorici chiamano "economia informale", è maggioritario e specifico del presente sviluppo colombiano. In questo ambito cresce anche uno sport informale.

IV. CENTO ANNI DI SOLITUDINE E GRASSEZZA

Insieme a questo miscuglio di caffè e sport, che dà un'immagine nitida, ma molto imprecisa, della realtà colombiana, emerge García Márquez, prima e dopo il premio Nobel. In *Cento anni di solitudine*, lo scrittore offre una immagine molto precisa, anche se abbastanza contraddittoria, della realtà. Non mancherà il critico che voglia attribuire ai colombiani la paternità del realismo magico. Ma non è questo il punto. Ciò che conta è che la Colombia, in molte parti del mondo, comincia ad essere "la terra di Gabriel García". E per coloro che si siano presi la briga di andarselo a leggere, come per la maggioranza dei colombiani, la Colombia comincia a chiamarsi Macondo, o Macondo comincia a chiamarsi Colombia. Problemi di realismo magico.

Anche sul versante culturale, altri ambienti, affini a quelli che conoscono la Colombia grazie a Gabriel García, anche se forse meno numerosi, identificano il paese come la patria di Fernando Botero, il pittore dei grassi. E, restringendo ancora di più il nostro campo d'azione, bisogna aggiungere che solo una piccola percentuale di questi considera il clavicen-

balista Rafael Puyana come un punto di riferimento della realtà colombiana.

Come è facilmente intuibile, l'immagine proiettata dagli artisti non è soltanto più esclusiva e complessa, in confronto allo stereotipo di massa degli sportivi, ma anche molto diversa per il suo contenuto. Sia i lettori di García Márquez, che gli ammiratori di Botero, hanno identificato nel "Signor Presidente" e nella "Famiglia Presidenziale" la cruda realtà delle relazioni sociali colombiane, ed hanno colto la non scarsa partecipazione della Colombia nel militarismo latinoamericano, anche se in una forma non dittatoriale. Possono distinguere anche l'ingrediente religioso della sintesi politica. La qual cosa permette a sua volta di comprendere il ruolo importante della violenza nello sviluppo civile di un paese agricolo. Si potrebbe dire che García e Botero sono riusciti ad esprimere al mondo intero il complesso tessuto delle relazioni tra la terra e il cielo della Colombia.

Per quanto riguarda Puyana, i suoi concerti potrebbero servire a diffondere lo stereotipo che molti colombiani degli anni trenta avevano esportato con successo e che si esprimeva con il motto "Bogotá, l'Atene sudamericana". Difatti, questa immagine circola soltanto in alcuni ambienti spagnoli o latinoamericani, nei quali si continua a ripetere ancora oggi che in Colombia si parla il miglior castigliano del mondo.

V. PALLOTTOLE PER VOTI

Questi stereotipi di alto livello estetico e di chiara valenza positiva, si presentano contemporaneamente ad altre immagini che hanno a che vedere con la morte violenta. Ho già mostrato come gli shock nella realtà politica del paese, avvenuti tra il 1950 e il 1970, avevano prodotto uno stereotipo sanguinoso. Questa impronta sanguinaria del dibattito civile, apparve aberrante e assurda agli occhi del mondo esterno, dato che pochi paesi hanno parametri adeguati a comprendere una guerra civile, non dichiarata, che ha fatto registrare più di 200.000 morti tra il 1948 e il 1957. Ma una cifra così raccapricciante, sviluppatasi in maniera considerevole negli anni successivi, non poteva non giungere al grande pubblico. Per fortuna, l'assenza della televisione nella Colombia del tempo fece in modo che tali eventi non avessero quella risonanza a livello estero che la televisione ha offerto della violenza attuale. Lo stereotipo dell'epoca attribuì una simile crudeltà alla sfera politica, senza mai tradurla in valore economico. Un modello che oggi si tenta invano di ripetere con gli stupefacenti, enfatizzando l'etica e sfumando l'economia.

Le stragi dei nostri giorni si attribuiscono, nello stereotipo, a due protagonisti simbolici: la guerriglia e il narcotraffico. Si tratta chiaramente di fenomeni di esportazione pubblicitaria, il cui contenuto è, logicamente, meno personalizzato di quello degli sportivi, visto che gli attori principali non sono conosciuti dal vivo e direttamente, ma soltanto in occasioni speciali e per pubblici ridotti. Comunque il fantasma della guerriglia, di cui si è appropriato l'M-19, e il fantasma del narcotraffico, incarnato in Pablo Escobar, producono la grande maggioranza dei simboli più ricorrenti oggi all'estero sulla Colombia.

D'altra parte, le versioni del militarismo colombiano e del paramilitarismo collaterale, non hanno girato per il mondo come la Triple-A degli argentini, o la Sicurezza Nazionale dei brasiliani e dei cileni. La repressione meno visibile e, pertanto, più efficace, indica la

volubilità dell'oligarchia colombiana nello stabilire patti interni che impediscano la totale polarizzazione della società. La Banca Mondiale, in una delle sue ultime relazioni sulla povertà, rileva le misure di "economia sociale" che implicano l'uso del randello.

Lo stereotipo della guerriglia colombiana, così come si percepisce all'estero, è abbastanza confuso, a causa delle azioni dell'M-19. Si tratta di un gruppo guerrigliero non marxista che preferisce gli avvertimenti alle battaglie e che avvia negoziati con lo Stato. Per molti, anche se non lo si dice, è l'Higuita della coppa del mondo dei guerriglieri. A differenza dell'M-19, da poco rientrato nella legalità, gli altri tre gruppi (FARC, EPL, ELN), più antichi, numerosi e pericolosi, non hanno prodotto stereotipi altrettanto competitivi. La Colombia è conosciuta infatti per l'M-19.

L'*Ejercito de Liberación Nacional* (ELN) è conosciuto in Spagna perché l'ex sacerdote che lo guida è spagnolo e per i suoi rapporti con l'ETA. Tutto questo ha portato ad un limitato interesse della stampa iberica, che non ha comunque analogie con la scarsa conoscenza del gruppo nel resto del mondo. Così quando si fa riferimento, per esempio, alla distruzione di oleodotti, molta gente non sa se si parla di guerriglia in Colombia o di Sendero Luminoso in Perù.

L'immagine del puzzle guerrigliero era difficile da decifrare anche per gli stessi colombiani, ma divenne ancora più enigmatica fuori dal paese quando il processo di trasformazione politica portò all'alleanza tra guerriglia e narcotraffico ed aumentò la violenza paramilitare. Ma, anche se sembra confuso ed esagerato, lo stereotipo della sovversione provoca dei vantaggi evidenti in ambito internazionale, visto che il terrorismo dei supersviluppati serve per giustificare, nell'etica politica, l'incremento della produzione di armamenti, anche se le vere ragioni dell'esistenza del traffico di armi continuano ad essere le guerre del Terzo Mondo. Il colonialismo non muore, si trasforma soltanto.

D'altra parte, in Europa e in Asia lo stereotipo della Colombia come paese della guerriglia è filtrato attraverso l'esperienza particolare che ogni paese ha di questo fenomeno. Servano come esempio i regionalismi europei, che sostituiscono la guerra di classe del Terzo Mondo. Anche in Francia e in Gran Bretagna, che esportano mercenari professionisti, i servizi segreti si esercitano a combattere terroristi importati dai paesi vicini o dalle loro colonie.

VI. DALLA CANNABIS SATIVA AL PAPAVER SOMNIFERUS

In maniera analoga, lo stereotipo del narcotraffico, prodotto e divulgato dalle agenzie giornalistiche nordamericane, è posto al setaccio delle esperienze di ogni stato-nazione, con i suoi trafficanti ed i suoi tossicomani. Questo implica che quasi nessun paese straniero, fuori dalla regione andina, percepisce il carattere fortemente classista della lotta alla droga in Colombia. Neppure si è in grado di valutare l'importanza economica della repressione e il suo sapore imperialista. D'altronde il clichè deve essere semplificato. L'immagine che viene posta sotto accusa è una sorta di film "western", in cui Pablo Escobar è l'Apache e la DEA è lo sceriffo buono. Siamo di fronte ad una guerra *Made in USA*.

L'incapacità di scorgere lo sfondo politico di classe che attraversa il fenomeno del nar-

cotraffico in Colombia, impedisce di comprendere il patto tra guerriglieri e trafficanti, soprattutto per le forze di sinistra del Primo Mondo, che conservano ancora una certa simpatia per le rivoluzioni nel Terzo Mondo. Gli allievi di Clausewitz potrebbero affermare che la guerriglia ed il narcotraffico in Colombia sono una sorta di lotta di classe con altri mezzi.

D'altra parte il clichè del guerrigliero non esprime da parte sua l'esperienza reale di "50 anni di sovversione", immagine nella quale l'ideologia burocratica ha trasformato la passione rivoluzionaria. La guerriglia "istituzionale" colombiana soffre degli stessi mali delle altre istituzioni, anche se continua ad essere portatrice di morte perché ha optato per il terrorismo. Inoltre non bisogna dimenticare che la guerriglia colombiana è cresciuta in una zona del pianeta in cui in passato si è sviluppato a poca distanza (in Messico) un Partito Rivoluzionario Istituzionale.

Da parte sua, il narcotraffico non ha prodotto la maschera del politico clientelare, con cui si è voluto dissimulare Pablo Escobar all'inizio della sua vertiginosa carriera imprenditoriale. Lo stereotipo italiano della mafia non corrisponde a quello colombiano. La mafia, in colombiano, significa narcotraffico, mentre quella italiana amministra una economia molto più diversificata. Soprattutto, nel mondo occidentale nessuna criminalità organizzata ha preteso di dirigere la politica nazionale, in prima persona. I narcotrafficanti dei paesi ricchi, come ogni imprenditore che si rispetti, operano con l'aiuto di marionette politiche. Non si può dire la stessa cosa per il narcotraffico in Colombia: questo infatti, oltre a sfidare pubblicamente lo Stato, aspira a far parte della oligarchia. Questa dimensione del problema non è ben compresa all'estero, e non traspare dallo stereotipo. Ma, in ogni caso, il risultato di questa arroganza è un rifiuto nelle borghesie statunitensi ed europee, così come nella oligarchia colombiana, che si è resa conto troppo tardi di aver prodotto una serpe nel suo seno.

Comunque il clichè del narcotrafficante colombiano non è nato all'improvviso. I più abituali consumatori di marihuana degli Stati Uniti ed Europa, avevano già da tempo una immagine onirica di Macondo, come il giardino della dorata Santa Marta, grande produttrice dell'erba che venne soppiantata, con il mercato libero, dalla varietà californiana. Il caffè e la marihuana colombiani competono uniti sul mercato mondiale dal 1960.

L'irruzione della cocaina sul mercato dal 1975, occupa più spazio nei mass media, sia per la sua importanza finanziaria che per il potere corruttivo che erano riusciti a raggiungere i narcotrafficanti, grazie ad una eccezionale domanda internazionale. In quel momento nascono simultaneamente una "coscienza etica" e la bramosia del Primo Mondo, che stabiliscono di concedere alla Colombia lo stereotipo di "patria di Pablo Escobar". Da notare che ciò che arrovella di più i rappresentanti della lotta contro il narcotraffico è che Pablo Escobar non possa essere inserito nel GATT (Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio), e nonostante questo sia citato dalla rivista "Fortune".

La sua morte recente è destinata ad aprire, forse, un nuovo capitolo nella storia del paese.

In realtà, la condizione propizia in cui si trova il traffico di cocaina è collegata all'aumento costante delle altre esportazioni e ad una gestione ortodossa dell'economia convenzionale. La Colombia riesce a diversificare le sue esportazioni, aggiungendo alla sua bilan-

cia dei pagamenti i proventi provenienti dai fiori, dal carbone e dal petrolio. Inoltre, il sistema che offre guadagni al narcotraffico, è lo stesso che stimola la produzione di caffè, petrolio, carbone e banane. Infatti, i narcotrafficanti sono gli imprenditori al vertice negli ultimi anni, in più di un paese che lotta per uscire dalla povertà. Ma non sono gli unici, e neppure i più numerosi. La responsabilità del fatto che la Colombia non sia asfissiata oggi dall'indebitamento estero, è dovuta ad una classe imprenditoriale stimolata da una economia efficente quanto i narcotrafficanti nella criminalità organizzata.

VII. STEREOTIPI BUONI E CATTIVI

Bisogna segnalare, inoltre, che nello stereotipo i mezzi di comunicazione di massa presentano i boss della cocaina come persone di estrazione popolare. Questo è in parte vero. E in quanto tali, le loro connessioni con l'oligarchia non emergono dalla stampa, ma da atti giudiziari di difficile accesso. Chiaramente si tratta di relazioni furtive, che producono affari strettamente personali per fermi sostenitori del segreto bancario. Le segnalazioni di connessioni con il narcotraffico si possono usare soltanto come armi esclusivamente in campagne elettorali altamente pericolose.

D'altronde bisogna tenere in considerazione il fatto che tutto il processo produttivo e commerciale previene la caduta della Colombia nella trappola del debito internazionale, che attanaglia la maggior parte dei paesi della regione. Di conseguenza, gli indicatori economici delle agenzie nazionali e internazionali di sviluppo offrono quadri statistici positivi sul processo economico di un paese del quale le agenzie giornalistiche internazionali sanno parlare solo in termini di guerra della cocaina.

Ma tutti questi fattori della vita del paese, che includono sia l'economia della droga che gli accordi del Fondo Monetario Internazionale, tendono ad inasprire i conflitti sociali che alimentano la guerriglia e il narcotraffico. Ed in questa situazione entra in scena una terza voce, il sistema di auto-difesa, forma estrema della lotta di classe, che, come tutti i mezzi di violenza autogestita, finiscono per sfuggire ad ogni controllo e conducono ad un mercato di mercenari assassini.

Nello stereotipo esportabile non emerge l'iniziativa militare che dà origine alle bande di contadini armati come ultimo espediente contro la guerriglia. Neppure appare alla TV l'appoggio finanziario dei latifondisti, che vengono così protetti dai pericoli di una rivolta dei propri lavoranti giornalieri ipersfruttati.

Di un conflitto estremamente più ampio, si evidenziano soltanto alcune immagini decontestualizzate, come i "bambini killer", i "terroristi" che fanno saltare le zone residenziali per VIP, o i "massacri" di contadini. Tutto questo è estratto dal contesto, di modo che lo spettatore straniero rimarrà con una idea gelatinosa dei "mali della guerriglia", altra immagine confusa che ognuno intende come può. Gli inglesi come IRA, gli spagnoli e i francesi come ETA, gli italiani e i tedeschi di qualche anno fa come "Brigate Rosse".

Gli osservatori cercano in forma molto ridotta di stabilire la connessione tra questi stereotipi di guerriglia e di narcotraffico ed un altro dei clichè abituali del Terzo Mondo: le baraccopoli.

Le case di bidoni e tavole fuori Bogotá, le frotte di mocciosi seminudi nei dintorni di Medellín e tutte le immagini della sporcizia e del disordine urbano sono ormai immancabili nei periodici occidentali. Questi "reportage speciali" sono serviti a stimolare molte campagne di solidarietà, a condizione di non violare il protezionismo del libero mercato.

Sono numerosi i gruppi dei paesi ricchi che hanno usato questo strumento per riscuotere crediti d'aiuto allo sviluppo. Ma, data la semplicità della tecnica, sono pochi i telespettatori che riescano a comprendere la trama sotterranea, sulla quale si va ricamando una miseria crescente, a detta della Banca Mondiale. Per questo motivo, questi fondi finiscono per divenire, letteralmente, aiuti al sottosviluppo.

Non tutto può essere frutto della perfidia dei mass media. Analogamente a quanto succede con le malattie, gli esseri umani sono incapaci di rendersi conto come ogni sintomo di malessere sociale, in qualunque parte del mondo, indichi un disfacimento causato dal funzionamento totale dell'organismo, che debilita la totalità del sistema. La nozione di totalità continua ad essere grande, nonostante i vantaggi dell'interconnessione del mondo attraverso il commercio e i mezzi di comunicazione di massa.

Per questo, i tuguri di Bogotá, come quelli di Lima o di Caracas, appaiono come una visione inaccettabile del deterioramento umano. E tanto per un onesto imprenditore milanese, quanto per i suoi colleghi di Bogotá, è psicologicamente impossibile ammettere dei collegamenti tra le loro storie personali e le storie di questi piccoli poveri, che si moltiplicano come topi perché vivono come topi. Si comprende così che lo stereotipo della povertà deve essere commercializzato in questa forma, isolata, sconnessa, virulenta, come un contagio di AIDS, in modo da poter suscitare sentimenti etici di compassione e di profonda indignazione contro altri, ma senza giungere ad indurre sentimenti di colpa o, peggio ancora, propositi di ammenda.

MAL D'AMERICA
STORIE DI ITALIANI IN TIERRA FIRME E NUEVA GRENADA (1497-1859)

di
Giorgio Antei

I. INTRODUZIONE

I rapporti che fino al secolo scorso hanno avvicinato l'Italia alla Colombia, o ad essere più precisi, i regni e gli staterelli della penisola alla Nueva Grenada, e ancor prima alla Tierra Firme, sono ben diversi da quelli che nello stesso periodo sono esistiti, per esempio, fra la Spagna e le Indie Occidentali o l'Olanda e le Molucche. Non sovviene infatti a regolarli – e ad inquadrarli storicamente – lo sfondo coloniale e neppure, come invece accade per la Germania, quello finanziario e commerciale.

Per questo, a differenza della maggior parte degli Stati Europei, l'Italia non ha proiettato sull'America la propria ombra (né avrebbe potuto, visto che mancava di profilo nazionale e di proiezione atlantica); una circostanza che, appunto precludendo ogni ingerenza diretta, ha immiserito per secoli i legami storici – o, se si vuole, politici – fra il nostro paese e il Nuovo Mondo, finché le grandi emigrazioni del primo Novecento non sopraggiunsero a fecondarli.

Lo stesso fatto, però, consente di configurare dei rapporti d'altro genere, diversi da quelli espansionistici, mercantili, basati a loro volta su iniziative sporadiche, spesso personali ed episodiche, scarsamente funzionali ad un avvicinamento sostanziale e pure significative nella loro "molecolarità". Invero, fino a non molto tempo addietro, la presenza italiana in America, e dunque anche in Colombia, era fatta principalmente di presenze singole – fatta quindi di avventure o imprese individuali – tanto che essa, anziché costituire un fenomeno ponderabile storicamente (ovvero in termini di ingerenza politica, economica e demografica), sembrerebbe rientrare nella cronaca, ossia nei margini delle vicende biografiche.

Sull'altro versante, va detto che gli italiani d'America delinearono del Quarto Continente, proprio perché sottratti ad un approccio e ad un proposito complessivi, un'immagine non solo partecipe ma anche fantasiosa (in tal modo esponendosi, fra l'altro, ad una sindrome del pari irrazionale: il "mal d'America"), ossia una visione che di per sé induce nuovamente ad identificare i nessi fra l'Italia e l'America – o la Colombia – con i rapporti privati intercorsi fra innumerevoli e spesso indistinti italiani ed un'America resa leggendaria da altrettanti interventi biografici. La sua personificazione allegorica, oltre all'impiego onomastico a cui fu piegata (ancor oggi è possibile imbattersi in un'America Bianchi, casalinga piacentina), è un frutto esemplare di un incontro del genere.

Un accostamento siffatto, d'altro canto, seppur carente di spessore storico (sempre nel senso della storia degli scambi politici e commerciali fra l'Europa atlantica e le Americhe), privilegiò non solo quei contatti minuti e quelle trame esili che per il loro contenuto di vita compongono una storia "minore" e pur sempre umanissima, ma comportò anche un'intesa più comprensiva e rilevante, costituita da molteplici legami culturali che fra l'Italia e il Nuovo Mondo s'andarono sviluppando ad onta – o piuttosto a causa – delle premesse testé indicate.

Anche in questo caso, comunque, occorre differenziare i rapporti culturali basati sul trasferimento massiccio in America di interi sistemi semiotici (per esempio le lingue, come avvenne per i paesi dell'europa atlantica) da quelli formati da scambi "molecolari" e, in ogni caso, indifferenti alle intersecazioni e alle sovrapposizioni d'ordine strutturale. Ebbene, non diversamente da come si dispiegava la loro presenza sul piano pratico, gli italiani d'America riversarono il portato della propria civiltà in una congerie di manifestazioni e contributi individuali, evitando in tal modo di fare appello al "genio italiano" o ad altre simili astrazioni.

Per quel che concerne le culture americane, il fatto che il Nuovo Mondo venisse interpretato utopicamente – fino ad essere equiparato con una *Terra Promissionis* immersa nell'età dell'oro – non fu certo estraneo alla loro rapida immissione nell'immaginario degli italiani, così come, reciprocamente, i riflessi delle civiltà precolombiane non mancarono di ripercuotersi, fin dalle origini, sul processo stesso di trasfigurazione. Sebbene assimilata e dunque "falsificata", l'America riuscì insomma ad insinuarsi nell'ambito della cultura italiana metropolitana, divenendo talora uno spunto letterario, tal'altra un motivo iconografico, oppure, ben più spesso, una chimera.

Con questo però non si vuol dire che fra i viaggiatori italiani difettassero gli osservatori attenti, impegnati a conoscere e a descrivere fedelmente la natura e gli abitanti delle Indie Occidentali e, dunque, a sceverarne il significato reale aldilà delle "contaminazioni" immaginarie (pur con certe riserve, un Girolamo Benzoni, per esempio, incarna il tipo del cronista vigile e veritiero). S'intende suggerire, in cambio, che dall'inizio il Nuovo Mondo s'impose agli italiani ammantato di elementi favolosi, in parte connessi alla sua inopinata apparizione, in parte conseguenza d'una temperie culturale – il Rinascimento – pronta a riconoscere l'antico dietro il nuovo, il mito aldilà della realtà. In questa prospettiva, i commenti d'un umanista come Pietro Martire d'Anghiera al cospetto delle scoperte americane, riflettono emblematicamente un atteggiamento sospeso fra le tradizioni classiche e una moderna curiosità quasi scientifica. D'altronde, d'una visione del mondo ancora intrisa di credenze medievali e pure retta da un piglio nettamente empiristico sono primi tributari i più illustri fra gli italiani d'America – Colombo, Vespucci, Pigafetta, Caboto, da Verrazzano, ecc. – ossia coloro che il Nuovo Mondo, oltre che scoprirlo, in un certo senso l'inventarono.

A mo' di conclusione provvisoria, a questo punto è il caso di dire che ai rapporti fra l'Italia e l'America, almeno fino al secolo scorso, è spesso sottesa una duplice tensione, fatta di approcci concreti, vitali, e di spinte inventive, tensioni riconoscibili anche all'interno delle specifiche relazioni tra il nostro paese e la Tierra Firme e la Nueva Grenada prima, e la Colombia poi. Alcuni esempi ci permetteranno di precisare il significato di tale contraddizione.

II. AMERIGO VESPUCCI E LO PSEUDO-VESPUCCI

Un accademico colombiano, Gabriel Camargo Pérez, annota in un curioso libretto pubblicato un lustro addietro: «...bisogna che anche la Colombia celebri la memoria di colui che cullò il proprio destino su di un amaca guajira, mentre il cuore gli andava dicendo che era giunto in un Nuovo Mondo». Il benemerente è Amerigo Vespucci, alla cui figura, per inciso, Germán Arciniegas – un altro colombiano – ha dedicato non pochi studi, facendosi inoltre promotore delle onoranze che la città di Bogotá gli tributò qualche anno fa (vien da chiedersi, al riguardo, se il monumento che in quell'occasione venne consacrato al fiorentino non raddrizzasse proprio il torto a cui Camargo Pérez accenna indirettamente nel proprio saggio).

Orbene, le ragioni sottese all'esortazione testé citata, non sono quelle solite, relative alle ingiuste accuse ricadute sul navigatore fin dal Cinquecento, e cioè d'aver carpito a Colombo il diritto di nominare la Quarta Parte del Mondo. Esse, invece, rientrano *et pour cause* nell'ordine del presente discorso, giacché secondo lo studioso discendono dal precedente, anzi primigenio sbarco di Vespucci – pur sempre un italiano – sul litorale della Tierra Firme, ossia sulla costa colombiana. In effetti, se al Piloto Mayor spettasse il merito, come sostiene Camargo Pérez, d'aver toccato per primo il suolo dell'attuale Colombia, allora i rapporti fra quest'ultima e l'Italia si vedrebbero beneficiati doppiamente: invero, dal punto di vista colombiano continuerebbe a confortarli la circostanza affatto secondaria d'aver ricevuto il nome da un genovese, accanto al fatto nuovo, per certo significativo, di dover la propria scoperta a un fiorentino.

L'ipotesi del nostro accademico, che si avvale dell'esegesi diligente di vari documenti, fra i quali il testo delle *Quatuor Americi Vesputti navigationes* (1504), la mappa di Juán de la Cosa (1500) e la *Carta* di Cantino (1501-1502), e del vaglio d'una smilza ma scelta bibliografia, sostiene che attorno al 24 giugno 1497, festa di San Giovanni Battista, Vespucci sbarcò sul lido della Guajira nei pressi del Cabo de la Vela, per poi proseguire, una volta doppiata la penisola omonima, verso il Golfo di Paria. Da lì Vespucci avrebbe tagliato a Nord Ovest verso la Española e Cuba, accostando a dritta fino a sorpassarle, e quindi piegando seccamente verso Oriente, già sulla via del ritorno.

Le celebri descrizioni della *Lettera a Pier Soderini*, fra le più particolareggiate ed invereconde di quante ne vengano o ne fossero attribuite al fiorentino, riguarderebbero pertanto, in gran misura, le popolazioni rivierasche della Tierra Firme, cioè dell'attuale Colombia. Per corroborare con argomenti di carattere etnografico il presunto primato dello sbarco in Guajira, Camargo Pérez non esita a confrontare il contenuto della *Lettera* sia con recenti osservazioni di tipo antropologico, sia con le proprie cognizioni. A tal fine, cita dalle *Quatour Navigationes*:

«Sono molto leggieri delle loro persone nello andare et nel correre sì li huomini come le donne...nuotano fuora d'ogni credere...dormono in certe rete facte de bambacia molto grande sospese nell'aria: et ancora che questo lor dormire paia male, dico che è dolce dormire in esse et miglior dormavamo in esse che ne' coltroni...di octo in dieci anni mutano le populationi et domandato perché lo facevano, per causa del solo che di già per sudiceza stava infecto et corropto...».

Subito dopo Camargo commenta:

«Parrebbe che le precedenti annotazioni riguardassero il guajiro di sempre: la sua agilità e la sua destrezza nel correre e nel nuotare furono acquisite nel vasto ambiente naturale: i pianori da percorrere senza indugi, a caccia di *sierbos* (sic), o trasmettendo qualche notizia tribale; e il mare azzurro per giocare come sirene e sollazzarsi con le perle seminate tra i flutti. E i tipici *chinchorros* ove dondolarsi e sognare placidamente dopo le incombenze d'ogni giorno, offrono al suo spirito una specie d'alito di concentrazione per pensare al mistero dell'aldilà...».

A questo punto, l'accademico introduce le annotazioni d'un etnologo, tratte da un saggio intitolato *La Guajira, una región y una cultura de Colombia*:

«Un cacciatore che sogni una donna la quale accarezza senza riconoscerla, il giorno dopo catturerà un cerbiatto. Se un cacciatore sogna dei morti, all'indomani rimarrà steso nel *chinchorro* per evitare il rischio connesso al suo sogno. Ma se lo stesso cacciatore sognasse una donna alla quale propiziasse carezze ricambiate, la pesca riuscirebbe fortunata e nelle ostriche troverebbe delle belle perle».

La fedeltà protoantropologica di Vespucci sembra così confermata, e con essa l'eventualità che a scoprire la Guajira fosse stato proprio il fiorentino, primo fra gli abitanti del Vecchio Mondo a metter piede in Tierra Firme.

Comunque, non pago dei propri riscontri, lo studioso non si perita di rimettere il lettore a un documento iconografico, un'incisione del tardo Cinquecento – dal nostro attribuita a Jan van der Straet – intitolata *La Scoperta dell'America*. In essa, quasi a trasporre allegoricamente il contenuto della *Lettera,* Vespucci, nei panni cerimoniosi di Piloto Mayor, appare eretto accanto ad una giovane indigena ignuda reclinata su di un'amaca, mentre in lontananza altri aborigeni sono intenti ad un banchetto antropofagico.

Evidentemente, la donna incarna simbolicamente l'America, un'America "nuovamente trovata", ossia ridestata dall'esploratore, il quale a sua volta rappresenta senz'ombra di dubbio il Vecchio Mondo.

Tuttavia, ammettendo che l'artista avesse tratto il soggetto della propria "invenzione" dalla *Lettera a Pier Soderini*, e che questa a sua volta s'incentrasse realmente sul litorale guajiro della Tierra Firme, dovremmo anche convenire che la fanciulla, prim'ancora di personificare la Quarta Parte del Mondo, costituisce un tributo imperituro alle donne guajire – e dunque colombiane – elette da un pittore italianizzato a simboleggiare con la loro peculiare femminilità l'America tutta.

Tornando ora sulla questione dei rapporti fra la Colombia e l'Italia, vi è da dire che essi, alla luce della proposta di Camargo Pérez, acquisiscono un nuovo significato. Se infatti poco o nulla cambia in quanto al loro effettivo peso storico, di molto migliora, invece, il loro rilievo "semiologico", e questo in virtù dell'evenienza che un pugno d'italiani – a cavallo fra il Quattrocento e il Cinquecento – abbia individuato e diffuso *ab aeternitate* un'immagine del Nuovo Mondo aderente sì alla realtà locale, ma non meno affine al proprio gusto rinascimentale, dando origine ad un paradigma iconografico ed ermeneutico destinato a condizionare, non solo in Italia, i posteriori approcci al continente americano.

Ai nostri connazionali, insomma, spetterebbe il merito d'aver per primi localizzato, percepito e trasmesso l'essenza della realtà "nuovamente trovata", facendosi così promulgatori

– fin dall'epoca delle scoperte – dell'incanto della Tierra Firme.

Ma la solidità delle opinioni di Camargo Pérez è ancora tutta da comprovare, e con essa il vero ruolo degli italiani. Infatti, per quanto lo studioso fondi la propria ipotesi sulla "geografia, la toponimia e la sociografia dell'itinerario descritto da Vespucci", l'esatta ricostruzione della navigazione del 1497 richiede ben altre verifiche. Col primato del fiorentino, d'altro canto, vacilla pure il titolo della Guajira, e di conserva il merito della Colombia. L'incertezza muta poi in delusione qualora si appuri che la *Lettera a Pier Soderini*, anziché da Vespucci, fu probabilmente scritta da un "anonimo e mediocre letterato del principio del Cinquecento" nell'intento, invero poco nobile, di "sfruttare editorialmente la momentanea sete di notizie relative al Nuovo Mondo e l'ansia perenne di narrazioni meravigliose e fantastiche".

A smorzare il disinganno può talora contribuire la constatazione che le donne guajire ben avrebbero potuto simboleggiare l'America intera, non diversamente da come Vespucci avrebbe potuto sbarcare al Cabo de la Vela. Né i rapporti fra l'Italia e la Colombia si affievoliscono in virtù d'una relazione apocrifa. Va anzi detto che lo Pseudo-Vespucci, ancor più del Piloto Mayor, seppe tradurre le attese immaginarie dell'Italia del tempo in un racconto che ne soddisfaceva tanto la curiosità ed il gusto per l'esotismo, quanto i presupposti culturali, come le ansie e i turbamenti più riposti e inconfessabili. Invero, non pago della realtà "nuovamente trovata", il nostro letterato ne ritoccò l'aspetto ed il significato, aggiungendovi dettagli ed episodi in grado di piegarla all'esigenza di meraviglioso caratteristica della temperie rinascimentale.

Insomma, al tramutare la verità in verosimiglianza, lo Pseudo-Vespucci rientra nel novero degli "inventori" del Nuovo Mondo, cioè nel numero di quei particolarissimi scopritori che, come si diceva, dell'America s'invaghirono alla stregua di Pigmalione.

Per questo si è portati a concludere che "l'anonimo e mediocre letterato" non solo interpretò lucidamente uno dei caratteri salienti dell'approccio italiano all'America, ovvero alla Colombia, ma ne prefigurò pure le conseguenze: la mistificazione della realtà americana, o meglio colombiana, non è infatti problema di ieri.

III. GIROLAMO BENZONI

A differenza dello Pseudo-Vespucci, Girolamo Benzoni era un illetterato a cui le Indie Nove toccò sperimentarle in carne propria, visto che ci trascorse ben quindici anni prima di tornarsene in Italia "malcontento". Non essendo un uomo di lettere, né tantomeno uno storico o un geografo, egli compilò la *historia* delle proprie vicende sulla base d'un realismo alquanto rozzo, indifferente agli scrupoli cronachistici e pure estraneo ad ogni abbellimento. Il taglio dell'opera, d'altro canto, è frutto d'una visione assai disincantata dell'America, ove all'iniziale inquadramento utopistico è subentrata la consapevolezza e la nostalgia dell'occasione mancata, d'un mondo "nuovamente trovato" e sùbito irrimediabilmente guastato. Benzoni, che nelle Indie Occidentali era giunto in cerca di fortuna – pertanto al seguito d'un richiamo affatto pragmatico – mostra comunque di dolersi della prematura e tragica estinzione dell'America intesa come mondo nuovo, cioè come alternativa ideale alle ristrettezze del *Vetus Orbis* (per questo, i frequenti riferimenti alla crudeltà degli spagnoli

paiono adombrare un addebito di fondo, quello d'avere, per ingordigia e tracotanza, infranto una chimera).

Orbene, all'atto di descrivere i costumi dei pochi indigeni superstiti della zona di Cartagena, il Benzoni si dilunga a narrare il seguente episodio:

«...a me è intervenuto andare a casa di un Indiano e dimandargli se aveva un polastro da vendere e rispondermi che sì e che cosa gli voleva dare in cambio, e mostrandogli un reale, me lo tolse di mano, dicendomi che cosa voleva farne del polastro, rispondendogli che lo voleva mangiare, l'Indiano guardandomi in faccia si mise il reale fra i denti, dicendomi: o Cristiano, se tu vuoi che io ti dia cosa da mangiare a te, dammi tu il contracambio ch'io possa mangiare ancor me, perciò che questo che tu mi dai non val niente, e quanto che no, pigliati il tuo reale e io mi mangerò il polastro; e così me ne andai...».

Solo apparentemente insignificante, tale fattarello esemplifica con efficacia i termini fondamentali di un'incomprensione destinata a causare la perdizione del mondo precolombiano, e accanto ad essa, appunto, lo svanire dell'iniziale "sogno americano". Fra le scaturigini d'un simile sconvolgimento – ne è conscio il nostro – vi è la circostanza che "nel tempo della lor prosperità" gli indigeni si regolavano per mezzo d'una logica e d'una visione delle cose che, all'ignorare il tornaconto, escludeva altresì l'impiego del denaro e di qualsivoglia astrazione economica. Sopraintendeva a siffatto criterio la noncuranza dei beni materiali e, più in generale, il disdegno – e l'inconsapevolezza – della proprietà privata. Sull'altro versante, tutto ciò comportava l'avvaloramento d'un modello di vita che, lungi dallo sfociare nell'ascetismo, conduceva ad una sorta di epicureismo, nel cui ambito diviene evidente il motivo per cui "fra tutte l'altre cose che loro [gli indigeni] più stimano, sono quelle da mangiare".

Se all'atto della scoperta, questo atteggiamento era parso a Colombo o a Vespucci un segno inequivoco dell'appartenenza degli indios all'età dell'oro (parimenti al costume adamitico, inteso inizialmente come *nuditas naturalis*), nel corso della Conquista esso giunse a costituire una prova della loro bestialità (mentre il nudo veniva reinterpretato come *nuditas criminalis*). Onde sottrarsi all'immancabile castigo, agli indigeni – quando poterono – non rimase che rinnegare la propria filosofia, facendosi al contempo partecipi, per certo dolorosamente, del processo di annientamento dell'intero sistema culturale precolombiano. Da attento osservatore, scrive infatti Benzoni che "al presente la maggior parte di queste generazioni [indigene], avendo imparato da noi altri, già tengono questi beni temporali in grandissima venerazione", benché a ben vedere tale "conversione" coincida con la fine del "tempo della lor prosperità". L'indigeno dell'aneddoto costituisce quindi un'eccezione, un caso sporadico di resistenza all'annullamento tant'è che il nostro autore conchiude l'episodio testé riferito precisando: "Così me ne andai a casa di un altro [indigeno] e me lo dette".

Quali altre forme potesse assumere l'opposizione ai sistemi degli invasori è detto dal Benzoni a proposito degli indios del "nuovo Regno di Granata":

«...vedendosi questi Indiani oppressi da tutti i lati da gente strana, non potendo sopportar tante pene e vituperii, biasimando e rinnegando il nome Cristiano, andavano ai boschi a impiccarsi, così le donne come gli uomini, e quegli che non avevano cosa alcuna d'attaccarsi, per esser gente che la maggior parte vanno ignudi, l'uno aiutando l'altro, co i capelli s'attaccavano a i rami degli alberi e poi lasciatisi cadere con acerbissimi lamenti, con urli e

strida, pieni di paure e di querele empiendo l'aria, e di miserie, si lasciavano morire».

Per meglio inquadrare l'atroce risposta dei nativi all'irruzione della "gente strana", il milanese non tralascia di delineare il profilo dei conquistatori, o per lo meno di certuni di loro:

«Si trovano degli Spagnuoli in questi paesi tanto vanagloriosi che mai non si saziano di lodarsi. Alcuni dicono che uno Spagnuolo vale per quattro Alemani, tre Francesi, due Italiani; e cinquecento di loro, senza alcun dubbio, basteriano a pigliar Venezia dipinta, come s'ella fosse qualche casale di paglia o di legnami, di venticinque o trenta case, como sono una buona parte delle città da loro edificate nell'India. Oltre di questo ve ne sono molti di loro che passati di Spagna non solo in queste Indie ma ancora in tutte l'altre Provincie e dove signoreggiano, gonfi di vento dicono che sono della stirpe de' Gotti, Gusmani e Maurichi, e trovatosi poi la verità, veggiamo che in Ispagna saranno stati qualche porcari o pecorari».

Cinquant'anni furono bastevoli a cacciare gli indigeni dal loro Eden e a sospingere l'America nell'età del ferro, cinque decadi durante le quali il mondo "nuovamente trovato" ed "inventato" da un manipolo di italiani venne riassorbito dalla Storia. Il nostro paese, l'Italia, che sul piano dell'espansione territoriale e della politica internazionale, di storia a quei tempi ne faceva poca o punta, si mantenne al margine di questo processo. S'è già detto però che a tale estraneità sopperirono non pochi interventi individuali – antieroici ed infrastorici – appunto come quello del Benzoni (la cui *historia* equivale in effetti alla ricostruzione d'una vicenda privata, immersa in un divenire a sua volta reinterpretato in termini personali). In questa prospettiva, al milanese spetta il merito e l'onere di aver registrato – e condiviso direttamente – una svolta nei rapporti tra gli italiani e la Tierra Firme (e l'incipiente Nuevo Reino de Granada), svolta evidentemente avviata dalla Conquista e dal conseguente sconvolgimento della realtà e dell'immagine delle Indie Nove. Malgrado l'intensa nostalgia di una *Terra Promissionis* ove scordare le penurie nostrane, Benzoni stabilisce con il Nuovo Mondo dei nessi pragmatici, retti, per lo meno ad avventura avanzata, dal proposito di tornare in patria provvisto di qualche "facoltà".

Al dualismo dello Pseudo-Vespucci, costituito di veridicità e di verosimiglianza, succede pertanto quello del milanese, fatto di illusioni inaridite e di realismo elementare, fatto cioè delle motivazioni, e delle frustrazioni tipiche, dell'avventuriero. Tracce dell'uno e dell'altro sono riscontrabili nei posteriori scambi tra l'Italia e la Colombia.

IV. MALATESTA

Il caso di Malatesta merita un discorso a parte, visto che introduce un atteggiamento originale ed emblematico, intermedio fra quelli già esaminati. Nel 1536, Alonso de Lugo – tenente generale dell'Adelantado Don Pedro de Lugo, suo padre – intraprese una campagna punitiva contro gli indios Tayrona arroccati sulle pendici della Sierra Nevada de Santa Marta. Onde raggiungere l'obiettivo (il villaggio di due cacicchi riottosi), il corpo di spedizione dovette scalare nottetempo un'erta a strapiombo sul mare, ragion per cui, una volta raggiunta la balza, ai soldati fu ordinato d'immacchiarsi e di riprender fiato prima dell'attacco. A questo punto, però, si presentò un'evenienza paradossale: un raglio di asino in u-

na contrada ove somari non se ne poteva trovare, per il motivo incontestabile che né gli asini erano oriundi della Tierra Firme, né gli spagnoli ce li avevano ancora portati. Questo raglio, prodotto nell'imminenza di una battaglia, non poteva non creare scompiglio.

Fray Pedro Simón, nelle *Noticias Historiales de las Conquistas de Tierra Firme en las Indias Occidentales*, accredita l'episodio e così lo descrive:

«Mentre i nostri se ne stavano rimpiattati, a quell'ora, in attesa di attaccare il villaggio, udirono ragliare un asino che gli indios avevano con sé, della qual cosa i soldati molto si meravigliarono, giacché non si aveva notizia che in quella parte del mondo s'allevassero detti animali, né s'intendeva come avessero potuto arrampicarsi fin lassù. In effetti, lo consideravano impossibile, data la ripidezza del terreno. E basati in questa impossibilità, ciascuno diceva la sua sui ragli, visto che, ponderavano alcuni, solamente se munita d'ali avrebbe potuto arrivare colà siffatta bestia; che quel ragliare era prodotto dagli indios [dicevano altri] e che era un brutto segno perché sembrava significare che gli spagnoli, capitatigli appunto fra le mani, sarebbero stati bastonati come ciuchi».

Lo scompiglio avrebbe forse pregiudicato le sorti della giornata, se a sedarlo non fosse sovvenuta con tempestività la spiegazione del fenomeno. A risolvere il mistero pensò, guarda caso, un italiano.

Fray Pedro Simon descrive la situazione nel modo che segue:

«Un soldato straniero, piuttosto versato nelle questioni umanistiche, chiamato Malatesta, asseriva dover essere quell'asino lo stesso che appare nella leggenda di Sileno, il quale accanto a quest'ultimo fu di gran aiuto a Giove in lotta contro i giganti, nel corso della guerra, tanto che fu ammesso in cielo, e che appunto di lassù, dato il peso, era caduto andando a sbattere proprio su quei dirupi, e che adesso era lì che ragliava, o che per meglio dirlo altrimenti un simile prodigio poteva significare che allo stesso modo in cui il somaro di Sileno, a colpi di soli ragli, aveva indotto Otis a levarsi dal fieno che lo ricopriva abbondante, ora voleva dire che si alzassero gli spagnoli dal fogliame in mezzo al quale riposavano e che si buttassero sul villaggio...».

Ebbene, l'uscita di Malatesta – che seppe ridar vita al mitico asino di Sileno trasformandolo in un ciuco proverbiale – illustra compiutamente il modo in cui, nel 1536, in piena Conquista, un italiano poteva rapportarsi alla realtà della Tierra Firme. Meno di dieci anni separano il soldato umanista dal Benzoni, eppure, ben diversamente dal milanese, egli è (ancora) in grado di cogliere l'efflorescenza favolosa del Nuovo Mondo. Tale sensibilità, d'altra parte, lo discosta pure dai commilitoni spagnoli, i quali, lungi dal soffermarsi a scrutare i segni d'un mito risorto, si limitano a reagire ai fenomeni americani in termini pragmatici.

Malatesta, invero, parrebbe dotato d'una virtù semiologica – per altro già invocata – non rara presso coloro che con il portato della cultura rinascimentale fecondarono i nessi con il nuovo, virtù consistente nel sapere decodificare una realtà inedita mediante un sistema di segni noti, ma dotati comunque d'una qualità misteriosa. In questo senso, un fenomeno sconosciuto viene contrassegnato, prim'ancora che come oggetto di conoscenza razionale, quale arcano, pur sempre quale incognito, dunque, ma in quanto segreto; ragione per cui viene risolto, cioè tradotto, attraverso dei segni che allo stesso tempo celano e rivelano, alla maniera del linguaggio del mito. La rivelazione poi, anziché consistere soltanto nell'intelligibilità diretta del fenomeno – magari in termini di favola attualizzata – equivale

altresì alla sua trasposizione simbolica (a mo' d'esempio, Malatesta ricorre sì ad un'interpretazione mitica, ma invece di accontentarsene, la rifiuta nell'allegoria, onde ricavarne un'indicazione morale, nella fattispecie, l'esortazione a rompere gli indugi).

Diversamente dallo Pseudo-Vespucci, la cui trasfigurazione sembra limitarsi a colmare l'esigenza di meraviglioso insita nella Firenze del primissimo Cinquecento (lungi, in prima istanza, da qualsiasi intendimento didascalico), Malatesta, al cospetto della realtà americana, parrebbe interessato ad un recupero in chiave classica ma del pari funzionale in sede didattica. Mentre le allusioni dello Pseudo-Vespucci all'età dell'Oro, benché interpretabili anche in termini utopistici, e dunque filosofici e morali, non eccedono i limiti d'un richiamo umanista (da intendersi quale anelito letterario d'un ritorno all'antico, non del tutto scevro da implicazioni ideologiche), non v'è dubbio che l'uso allegorico del "soldato umanista" voglia ripercuotersi sulla prassi. Mentre, insomma, l'autore della *Lettera* apocrifa personifica un umanista visionario sedotto dall'apparizione del Nuovo Mondo, Malatesta incarna un soldato pronto a impiegare il proprio bagaglio umanistico quale strumento di conquista d'un mondo nuovo e promettente: i due, in altri termini, stabiliscono la distanza che separa l'annessione mentale e culturale dall'appropriazione fisica e storica. Qualche anno dopo, Benzoni rileverà l'insussistenza del sogno del fiorentino, ma allo stesso tempo segnalerà il fallimento d'una conquista intesa alla stregua d'una rifondazione transatlantica del Vecchio Mondo: egli osserverà infatti come il trasferimento in America dei modelli europei non avesse potuto eseguirsi senza distruggere la realtà preesistente, e come questa distruzione avesse finito per impoverire irrimediabilmente la realtà nuova. (Per questo Benzoni se ne tornò in Italia "malcontento").

Del destino di Malatesta, nulla è dato sapere. Anche di lui, in ogni caso, può dirsi che esemplifichi una delle forme di avvicinamento degli italiani alla Colombia. In verità, il Cabo de la Vela, Cartagena e Santa Marta – tre approdi in Tierra Firme e tre località dell'attuale litorale atlantico colombiano – contrassegnano altrettante alternative d'approccio al Nuovo Mondo (nel corso dei primi cinquant'anni dall'arrivo di Colombo): l'inquadramento immaginario dello Pseudo-Vespucci, l'umanismo eroico e non meno pragmatico di Malatesta e il realismo pessimista di Benzoni, ossia dal mito, dall'epopea fino alla cronaca.

V. AGOSTINO CODAZZI

Si diceva all'inizio che la presenza italiana in America è costituita principalmente di presenze singole. Esse, nella loro particolarità, non aderiscono puntualmente né a dei paradigmi comportamentali né, tanto meno, ad un progetto d'insieme, anche se non mancano di rivelare un'aderenza di fondo a un numero esiguo di modelli mentali. Per quattro secoli, questi ultimi non sono né sensibilmente cambiati, né di molto aumentati, quantunque un'eccezione vada sollevata riguardo ad un atteggiamento nuovo, sorto e maturato tra la fine del Settecento e la metà dell'Ottocento, relativo a quegli italiani che nel Nuovo Mondo sbarcarono guidati da un ideale libertario e romantico (e che finirono, com'è il caso di Giuseppe Garibaldi, per partecipare alle guerre d'indipendenza dei paesi latinoamericani). Né può essere sottaciuta un'ultima forma d'intervento, forse la più comune ed esemplare,

costituita – molto "sobriamente" – dal lavoro produttivo, sia pratico che scientifico, sia intellettuale che artistico, se si pensa che è proprio e soltanto essa a determinare il rilievo storico della presenza italiana all'estero.

D'idealismo, perseveranza e operosità è composto, per esempio, il "ciclo" americano di Agostino Codazzi, indubbiamente il più interessante degli italiani in Colombia.

Nativo di Lugo di Romagna, Codazzi (12 luglio 1793 – 7 febbraio 1859) militò da artigliere nell'esercito napoleonico, partecipando a non poche battaglie. Caduta Mantova, alla cui difesa aveva preso parte attivamente, si arruolò, col grado di tenente, nella Legione Italiana sorta a Genova. In breve, però, abbandonò il servizio per darsi al commercio e all'avventura. Nella nuova veste, dopo aver fatto naufragio a Itaca, si stabilì a Costantinopoli, da dove ben presto ripartì per la Grecia e la Moldavia, a cui seguirono Russia, Polonia, Prussia, Svezia, Danimarca e Olanda. Giunto ad Amsterdam, decise d'imbarcarsi per l'America, più esattamente per Baltimora, in quell'epoca il principale porto di immigrazione degli Stati Uniti, dove pervenne nella primavera del 1817.

L'arrivo di Codazzi coincise con la riattivazione delle lotte indipendentiste in Sud America, soprattutto nello scacchiere più meridionale. Avvisaglie d'una ripresa del movimento di liberazione venivano pure dal Messico, dalla Nueva Grenada e dal Venezuela, dove Bolivar stava riorganizzando le proprie forze. In fuga dall'assolutismo europeo, il nostro non esitò ad affiancarsi ad un'impresa che, benché da lontano, tendeva a sovvertire i principi e gli assetti sanciti dal Congresso di Vienna. Si arruolò quindi nella Marina del Venezuela, dapprima nella squadra regolare di François Villaret, poi in quella del corsaro Louis Aury. Quando costui, nel 1818, accettò che un proprio vascello, il "Mercurio", affiancasse la flotta dell'ammiraglio Luis Brion in rotta verso Angostura – capitale nominale della Repubblica del Venezuela – Codazzi, che sul Mercurio era tenente d'artiglieria, potè giungere per la prima volta al cospetto di Bolivar.

A poco più d'un anno da questo incontro – mentre Codazzi – rientrato in squadra, si cimentava nel Mar dei Caraibi – il Libertador sbaragliava gli spagnoli di Samano nella battaglia di Boyacá, ed entrava da trionfatore a Bogotá. Dati i vertiginosi sviluppi della guerra, Luis Aury – pur sempre un corsaro – si accinse a pattuire l'incorporazione della propria flotta alle forze militari della nuova repubblica, una missione che venne affidata al Codazzi. La risalita del fiume Atrato, la marcia fino a Cartago e l'ascesa della Cordigliera, sebbene sprecate in riferimento ai piani di Aury – appunto falliti – fecero sì che Codazzi s'introducesse per la prima volta fin nell'intimo della natura tropicale e ancora selvaggia di quelle contrade, ritornandone, fra l'altro, arricchito di due bottiglie ricolme di polvere d'oro avute dagli indigeni a cambio della sua paccottiglia.

Morti il Brion e l'Aury, nel 1821 Codazzi – ch'era stato promosso tenente colonnello l'anno prima – decise di tornare in Italia. Di nuovo in Romagna, scrisse il nostro ad un vecchio commilitone: "Giacché non mi fu propizia nel Vecchio Mondo, provai la sorte nel Nuovo. Se mai colà essa mi fu favorevole, ciò non si deve alle mie virtù...". Che si fosse dovuto ad altro, Codazzi ebbe modo di precisarlo nei cinque anni successivi, durante i quali si convinse che l'America stessa – se ben intesa – era portatrice di fortuna. Di fatto, nel 1826 si imbarcò nuovamente. Se in Italia il "corsaro di Lugo" era rientrato vinto dalla nostalgia, in America tornava sopraffatto da un'illusione, lacerato quindi da due pulsioni:

l'una che l'incitava a ricongiungersi, come Anteo, col suolo natìo, l'altra che l'incalzava a distaccarsene, e a cercare e a cercarsi altrove. Nella fattispecie, a spingerlo non erano più né l'anelito romantico dell'avventura, né l'aspirazione giovanile all'emancipazione dei popoli oppressi. Si trattava ora di una motivazione più riposta e matura, connessa non al futuro dell'umanità bensì ad esigenze personali di vita e di libertà. Vi erano, insomma, nel fondo della decisione del nostro, i sintomi del "mal d'America", cioè di quella sindrome – per altro già menzionata – in virtù della quale il richiamo del Nuovo Mondo, benché ambiguo e perfino deleterio, vince – ma per essere poi a sua volta piegato in un perenne vacillamento – "la añoranza de la tierra natal, que a lo largo de la vida acaso ningun italiano logre vencer del todo". E vi era pure, ad un altro livello, la convinzione ampiamente condivisa in Europa, che la Gran Colombia fosse una creazione meravigliosa, non dissimile dalla poderosa e dinamica unione nordamericana. Agli occhi di Codazzi – che pure quelle parti le aveva battute e giudicate in ben altri termini – parve dunque che un "nuevo mundo avanzaba hacia otra edade de oro, con la promesa de grandes maravillas".

Codazzi s'imbarcò a Livorno – "scontento e crucciato un po' con tutti" – il 2 aprile 1826 e giunse a Cartagena il 24 maggio.

Raggiunta Bogotá, fu ammesso da Bolivar nella propria cerchia. Subito dopo, al seguito del Libertador, si spostò in Venezuela dove, col grado di tenente colonnello dell'esercito colombiano, assunse il comando della brigata di artiglieria di stanza a Maracaibo. Onde migliorare il sistema difensivo della regione, Codazzi iniziò a questo punto a occuparsi di geografia militare, un interesse destinato, in breve, ad elevarlo al pantheon della cartografia ottocentesca. Infatti, morto Bolivar (17 dicembre 1830) e separatosi il Venezuela dalla Colombia, il presidente José Antonio Pae, estimatore del nostro, non solo lo nominò capo di stato maggiore dell'esercito venezuelano, ma l'incaricò altresì della rilevazione cartografica, provincia per provincia, dell'intera Repubblica. Nel 1849, avendo ricevuto dal Congresso il permesso ed i mezzi necessari alla pubblicazione delle grandi carte originali, il nostro si trasferì a Parigi, onde seguire in loco l'edizione dell'opera.

La Società Geografica della capitale francese, ed Alexander von Humboldt in particolare, riservano a Codazzi riconoscimenti ed onori pari all'elevato valore scientifico del suo sforzo decennale. Per certo compiaciuto, egli, in ogni caso, a Parigi non s'intese soltanto di questioni geografiche, ché prese anzi ad occuparsi con fervore d'un progetto nuovo e strabiliante, ossia la colonizzazione tedesca del Venezuela.

Non diversamente da come all'avventuriero era succeduto lo scrupoloso osservatore della realtà fisica, a quest'ultimo subentrava ora l'utopista, il profeta d'un mondo felice nella valle del Tuy. In ogni caso, lungi dal costruire l'assillo d'un visionario, il fomento dell'immigrazione sembrava rappresentare in quegli anni il primo e più alto interesse del governo venezuelano, il quale, infatti, concesse in breve l'autorizzazione ed i fondi necessari all'iniziativa del nostro. Ma le contraddizioni connaturali ad ogni impresa utopica fecero sì che la "Colonia Tovar" (come venne battezzato l'insediamento) giungesse ad estinzione nel 1848, ad appena cinque anni dall'avvio del progetto.

Il 1848 fu un anno decisivo per Codazzi, il quale, a malincuore, fu costretto ad abbandonare il Venezuela (del cui governo s'era impadronito il dittatore Monagas, francamente ostile al nostro) e a trasferirsi nella Repubblica della Nueva Grenada. Una volta a Bogotá,

l'amarezza del cartografo fu in parte alleviata dall'accoglienza amichevole del Presidente Mosquera, il quale, oltre a reintegrarlo nel grado di tenente colonnello in qualità di ispettore della Escuela Militar (cioè dell'Istituto d'ingegneria militare), gli affidò pure il rilevamento geocartografico del paese.

Quest'ultima incombenza, invero colossale, si protrasse per un'intera decade (1848-1859), e richiese da parte della Commissione Corografica che il nostro appunto dirigeva, ben dieci spedizioni di esplorazione e rilevamento attraverso la multiforme e selvaggia geografia della Nueva Grenada. A tutt'oggi, in Colombia, la fama di Codazzi, certo a ragion veduta, va unita a tale impresa, tant'è che la cittadina sorta nel punto ove il cartografo morì – proprio nel corso della decima spedizione corografica – porta attualmente il suo nome.

Nel frattempo, ad onta dell'insuccesso della "Colonia Tovar", il colonnello perseverava nella convinzione che il popolamento, per i paesi del Sudamerica, rappresentasse il principale fattore di progresso (la Nueva Grenada contava allora su poco più di due milioni di abitanti), e che esso fosse a sua volta inscindibile dall'incremento dell'immigrazione europea; in effetti, l'esperienza venezuelana, lungi dallo smorzarne il fervore, l'aveva indotto a riconsiderare la questione nel quadro delle specifiche condizioni geofisiche e politiche d'una realtà tropicale, portandolo a concludere che la colonizzazione dovesse programmarsi ed effettuarsi col sostegno del governo centrale, sulla base di apprestamenti e agevolazioni atti a rassicurare i nuovi arrivati ("Occorre che diventiamo saggi, consigliava Codazzi al Presidente Mosquera, bisogna irrobustire le nostre istituzioni prima di chiamare gli stranieri..."). D'altro canto, deposti i riecheggiamenti utopistici percepibili nel progetto "Tovar", il nostro individuava ora nel lavoro produttivo e organizzato ogni possibilità di sviluppo sociale e nazionale, un mutamento di prospettiva che se per un verso non manca di riflettere il suo accresciuto impegno razionale – comprensibile in un indagatore del mondo fisico – per l'altro rivela un'apprezzabile sensibilità nei confronti degli aspetti sociologici ed etnici. Invero, d'una peculiare commistione di spirito scientifico, umanesimo e consapevolezza di sé è fatta in sostanza l'intera storia americana di Codazzi.

La morte sorprese il colonnello per strada, appunto nel corso d'un ennesimo rilevamento cartografico. Se ad ucciderlo fossero state poi certe febbri tropicali o piuttosto una recidiva del mal d'America, è difficile dire. Di sicuro vi è che, nell'ultimo periodo della propria vita, Codazzi tornò a sperimentare – oltre all'ingratitudine di un governo americano, nella fattispecie quella delle autorità della fiammante Confederazione Neogranadina – la nostalgia dell'Italia ed un senso di profonda insoddisfazione nei confronti di un lavoro scientifico, com'era il suo in Colombia, sottratto ad ogni confronto critico.

Ebbene, giunti alla fine di questo percorso biografico, dovrebbe essere chiaro che Codazzi – ancor più e ancor meglio di uno Pseudo-Vespucci, o di Malatesta o di Benzoni – incarna l'italiano d'America per eccellenza. La sua "scontentezza" – destinata a riapparire puntuale in prossimità della morte, quasi a ribaltare l'analogo sentimento che a suo tempo ne aveva causato la partenza dall'Italia – è diversa da quella di Gerolamo Benzoni: mentre quest'ultima, infatti, sgorgava dalla mancata o impossibile "agnizione" del Nuovo Mondo, quella di Codazzi riflette il senso d'incompiutezza e d'azzardo d'ogni emigrante. Se è vero che gli unici amori propriamente detti sono quelli non corrisposti, il malessere del nostro scaturisce allora da una scelta d'amore, e dai rischi ad essa inerenti.

Ben diverso da quello di Malatesta, è poi l'eroismo del nostro, ché mentre il "soldato umanista" s'adoperava a rinsaldare l'America all'Europa, Codazzi s'impegnò in tutti i modi ad approfondirne il distacco. Proprio in tale affanno di separazione, si estrinseca, in sintesi, la postura "epica" del cartografo, cioè attraverso la sua emblematica – e lacerante – decisione di farsi americano, paladino d'un mondo nuovo e libero: la decisione, dunque, di rinunciare all'Europa e alle certezze del Passato, onde proporsi quale protagonista d'un precario, periglioso e non meno attraente avvenire.

Si diceva che Codazzi, o meglio, gli elementi che ne reggono la traiettoria americana, danno rilievo storico alla presenza italiana oltreoceano. Ora, è il caso di aggiungere che uomini siffatti, anziché o prima ancora di assurgere a personaggi storici, s'incaricano di rinnovare, se non il corso, il senso della storia (il cartografo, invero, individuò in America i due "tempi" della libertà ovvero della "storia a venire"): il presente dell'impegno personale, vissuto giorno per giorno con singolare caparbietà, ed il futuro d'un progetto – o forse d'un sogno – di sviluppo e d'intesa sociale. Non diversamente da altri innumerevoli italiani...

VI. PITTORI ITALIANI E LORO INFLUSSI

Fra gli eroi e i navigatori non potevano mancare i pittori. In effetti, tra i segni visibili che gli italiani, nel corso di quattro secoli, hanno disseminato in Colombia, quelli pittorici spiccano in modo particolare. In proposito basterebbe citare Angelino Medoro e Francesco dal Pozzo, entrambi pervenuti nel Nuevo Reino de Grenada alla fine del Cinquecento, due artisti che non mancarono d'influire sulla nascente pittura coloniale neogranadina. Qui, tuttavia, ci si richiamerà ad un pittore che in America non mise piede, che il Nuovo Mondo, per quel che se ne sa, non lo scelse neppure a soggetto, e che non di meno lasciò un'impronta significativa nella Nueva Grenada.

Invero, fra gli scambi e le mutuazioni che hanno avvicinato l'Italia alla Colombia ve ne sono di indirette, o addirittura di disconosciute, che rivestono comunque un interesse non secondario, e che nell'insieme intessono una sorta di storia "implicita". Riguardo allo Pseudo-Vespucci, per esempio, s'è visto come la *Lettera*, benché apocrifa, abbia in ogni caso convogliato e diffuso un apprezzamento paradigmatico della realtà "nuovamente trovata", un giudizio destinato a ripercuotersi su di un accademico del disegno, e a riverberare poi in campo iconografico e iconologico. Vi è poi da aggiungere che quest'ultimo nostro richiamo, oltre ad essere il meno evidente, inverte pure il senso degli anteriori, giacché – anziché riguardare i riflessi suscitati dal Nuovo Mondo in qualche italiano – si riferisce all'impronta d'un connazionale sul suolo americano.

Sul soffitto della casa del *escribano* Juán de Vargas, a Tunja, può ancor oggi intravedersi – ad onta d'un restauro irresponsabile eseguito anni addietro – un affresco tra i più curiosi dell'arte neogranadina. Esso, infatti, illustra eccezionalmente un soggetto mitologico, quantunque, a onor del vero, ad integrarlo intervengano motivi d'indole esotica (anch'essi inconsueti nell'ambito della pittura coloniale). Spiccano fra le immagini antropomorfe quelle inconfondibili di due divinità pagane, Minerva e Diana, entrambe nude, la prima colta di fronte, la seconda di spalle. Orbene, s'è detto e ripetuto che l'anonimo

pittore di Tunja prese spunto da certe "deidades paganas imaginadas por el artista holandés Leonard Thiry, quien las pinatra en la corte francesa de Fontainebleau" (F. Gil Tovar), un'opinione in principio niente affatto bizzarra, se è vero, com'è vero, che anche nella Nueva Grenada circolò un'imitatissima serie di incisioni, "Gli Dei dell'Olimpo", attribuita a René Boyvin. Tuttavia, benché paia verosimile che le nostre figure femminili discendano da dei prototipi tratti da oltreoceano, ciò non implica che questi ultimi corrispondano ad "invenzioni" dell'olandese Thiry, e memmeno significa che ad incidere la *suite* fosse proprio il Boyvin.

Thiry, in realtà, anziché dipingere las "deidades paganas" a Fontainebleau, le copiò a disegno da originali preesistenti nella medesima reggia, a loro volta concepiti e elaborati da Rosso Fiorentino. Costui, com'è noto, col proprio stile manierista esercitò un influsso determinante su non pochi artisti del Nord, divenendo oggetto di studio ed imitazione tanto di Thiry come di Goltius e Spranger. Le divinità che s'affacciano dal soffitto della casa di Juán de Vargas sono dunque il frutto d'una immaginazione e d'una "maniera" tipicamente italiane, anzi fiorentine, una circostanza che a sua volta rivela un trasferimento antesignano del gusto e dello stile nostrani verso il Nuovo Mondo.

La Diana di Tunja, della quale conosciamo ora la filiazione iconografica, ci induce a formulare una considerazione finale. In effetti, al prototipo del Rosso Fiorentino non sembra estranea un'altra Diana, questa disegnata da Giovanni Stradano in seno alla serie "Americae Retectio", quale elemento essenziale dell'allegoria di Cristoforo Colombo. In detta sede, la dea appare sotto le spoglie della Luna, l'astro che nel Rinascimento ne costituiva il contrappunto simbolico (a partire da tradizioni inveterate, immerse nell'antichità classica), quantunque, aldilà dello sfondo mitico, sia discernibile un ulteriore e più attuale percorso iconologico: invero, la figura di Diana-Luna adombrava spesso la personificazione allegorica dell'America, e vi è da supporre che a quest'ultimo significato alludesse – proprio per ovvie ragioni – la composizione dello Stradano. Ebbene, il fatto che lo Pseudo-Rosso non ignorasse l'opera del fiammingo, conforta la congettura che la Diana di Tunja, lungi dall'esaurirsi in un mero richiamo classicheggiante, simboleggi appunto la Quarta Parte del Mondo. Una simile evenienza comporta a sua volta un risvolto paradossale: non solo l'immagine simbolica dell'America sarebbe scaturita dalla fantasia di pittori italiani o italianizzati, frutto d'un tipico *repêchage* umanistico, ma essa, varcato l'Atlantico, si sarebbe pure fatta americana sulla scia d'una tradizione pittorica non meno italiana.

A questo punto resta solo da dire, anzi da ribadire, che dopo Cristoforo Colombo – *Primus Inventor* – molti altri italiani s'impegnarono nei secoli ad inventare l'America.

BIBLIOGRAFIA

D'ANGHIERA, Pietro Martire, *De Orbe Novo...Decades*, M. d'Eguia, Alcalá de Henares 1530.
ANTAL, F., *Classicismo e Romanticismo*, Torino 1975.
ANTEI, G., *La vision de América en el postrer Renacimiento*, in "Columbeis", III, Genova 1988.
ANTEI, G., *La invención del Reino de Chile*, Bogotá 1989.
ANTEI, G., *Los héroes errantes. História de Agustín Codazzi, 1793-1822*, Bogotá 1993
ARCINIEGAS, G., *Amerigo y el Nuevo Mundo*, Buenos Aires 1956.
BENZONI "MILANESE", G., *Le Historie del Mondo Nuovo*, Rampazzetto, Venezia 1565 [riediz., Ed.

Giordano, Milano 1965].
BOREA, E., "Stampe da modelli fiorentini del Cinquecento", in *Il primato del disegno*, Firenze 1980.
CASTELLANOS, J. DE, *Elegías de Varones Ilustres de Indias*, Bogotá 1955.
CAMARGO PEREZ, G., *Primer arribo español a Tierra Firme (La verdad de Amerigo Vespucci)*, Bogotá 1985.
CHAVEZ, M., *La Guajira, una región y una cultura de Colombia*, in "Revista Colombiana de Antropología", I (1953).
GERBI, A., *La natura delle Indie Nove*, Riccardo Ricciardi Ed., Napoli 1975.
GIL TOVAR, F., "Las pinturas murales de las casas de Juán de Vargas y Suarez Rendon", in *História del Arte Colombiano*, Bogotá 1977.
MAGNAGHI, A., *Amerigo Vespucci*, Roma 1926.
O'GORMAN, E., *La invención de América*, México 1958.
SCHUMACHER, H. A., *Codazzi, un forjador de la cultura*, Bogotá 1988.
SIMON, Fray Pedro, *Noticias Historiales...*, Bogotá 1981.
SORIANO LLERAS, A., *Escritos sobre Codazzi*, Bogotá 1962.
VESPUCCI, A., *Lettera di Amerigo Vespucci delle isole nuovamente trovate in quattro suoi viaggi*, Firenze 1505 (1506) [Vers. latina, *Quatuor...navigationes*, a cura di Valdseemuller, Sain Dié 1507].

REGIONALISMO E CENTRALISMO NEI PROCESSI ECONOMICI E POLITICI DELL'ULTIMO SECOLO

di
Maria T. Uribe de Hincapié
e
Jesús M. Alvarez

I. INTRODUZIONE

Il regionalismo e il centralismo, in Colombia, non hanno rappresentato soltanto delle opzioni giuridiche riguardanti l'organizzazione dello Stato o la scelta di un regime politico per l'amministrazione territoriale. Tutt'altro: esse sono espressioni di un processo storico complesso e contraddittorio che si intreccia con la formazione di uno spazio economico unificato e con lo sviluppo della coscienza storica di un popolo che assume la volontà politica di autodeterminarsi. Un processo le cui ampie correlazioni s'intrecciano, ancora, con la configurazione di reti sociali e di dispositivi di potere per l'esercizio del controllo sociale e del dominio politico; con la formulazione e l'adozione di progetti politici ed etico-culturali; con, infine, tutti quegli aspetti che hanno a che fare con il lento, tortuoso e difficile cammino percorso dalla Colombia nel processo di costituzione di uno Stato Nazionale.

Questo saggio punta ad indicare alcuni dei particolarismi e delle caratteristiche che hanno segnato questo processo e che distinguono la Colombia tanto dai modelli europei quanto dalle rotte storiche percorse da altri paesi latinoamericani.

In Colombia, come nel resto dell'America Latina, la fondazione dello Stato Nazionale ha un punto di partenza temporalmente identificabile e che è costituito dall'ottenimento dell'indipendenza dal dominio coloniale spagnolo.

L'emancipazione, chiamata così dall'intellighenzia creola che l'aveva guidata, richiedeva la fondazione di uno Stato specifico e l'adozione di uno schema giuridico e ideologico che permettesse di legittimare questo atto fondante e allo stesso tempo instaurasse le normative legali che permettessero di gestire le relazioni sociali tra quelli che, allora, erano riconosciuti come cittadini e di costoro con lo Stato. Questa necessità imponeva l'instaurazione del modello di Stato moderno, ovverossia di quelle istituzioni generate in Europa durante il XVIII secolo e applicate durante l'avvento del capitalismo come sistema economico e della Repubblica Istituzionale come sistema politico.

Esiste dunque una marcata differenza tra il processo di costituzione degli stati nazionali europei e quello delle Americhe. Per gli europei fu il risultato di secoli di aggiustamenti economici, culturali, linguistici e religiosi, attraverso la dissoluzione e la ricomposizione dei

vecchi modelli delle relazioni sociali; fenomeni, questi, che hanno coinciso con lo sviluppo del capitalismo, con l'idea di nazione e con l'idea di stato moderno. In America Latina la costituzione degli stati nazionali fu il risultato di un processo rivoluzionario violento, di una guerra per l'emancipazione avvenuta in territori nei quali il capitalismo non era ancora riuscito a creare uno spazio economico unificato e neppure un mercato interno. Le frontiere erano solo divisioni più o meno arbitrarie dell'amministrazione coloniale. Prima che un "popolo storico" pretendesse fondare un proprio Stato, le diverse etnie ed i popoli in formazione, che presentavano marcatissime peculiarità, costituivano regioni formate artificiosamente a causa della guerra d'indipendenza; queste erano profondamente differenziate a seconda del modo di esercitare il potere, basato a sua volta su diversi percorsi storici e caratteristiche sociali ed economiche. Questa complessa situazione costituiva una grossa difficoltà per il tentativo di realizzare un progetto di unificazione nazionale.

In questi spazi frammentati e differenziati, la rivoluzione indipendentista fondò lo Stato e lo legalizzò mediante l'adozione di una Costituzione. Ma la Nazione e i processi di legittimazione del nuovo potere dovevano ancora svilupparsi. È appunto in tale contesto che si può capire pienamente il movimento pendolare che ha avuto la storia della formazione dello Stato Nazionale colombiano: l'oscillazione tra il centralismo e il regionalismo.

Il confronto regione-nazione costituisce quindi la griglia interpretativa in cui si può leggere gran parte della storia passata e recente del paese. La profonda spinta centrifuga del regionalismo tendeva verso la frammentazione dello spazio territoriale. Ci furono, tuttavia, alcuni elementi accentratori che riuscirono a mantenere più o meno unificato il territorio colombiano (fatto salvo l'episodio della separazione del Panama, dovuta alla strategia nordamericana per la costruzione del canale) e che generarono una fragile e incompiuta idea di nazionalità. Ciò contrasta con quanto è avvenuto nel vicino Centroamerica, dove gli elementi accentratori non erano presenti oppure non sono stati abbastanza forti da preservare la fragile unità centroamericana, il cui crollo ha avuto come risultato il sorgere di numerose piccole repubbliche che si scontrano tra loro e sono attraversate da conflitti di assai difficile soluzione.

Lo scontro regione-nazione, le tendenze verso il frazionamento e poi verso l'unificazione durante il XIX secolo, è quanto cercheremo di esporre nelle pagine che seguono.

II. LE TENDENZE VERSO IL FRAZIONAMENTO

Il processo del movimento oscillatorio, che induceva al frazionamento territoriale, è stato favorito da tre grandi fenomeni: l'eterogeneità economica, la disgregazione socio-culturale e la frammentazione politica.

1. L'ETEROGENEITA' DEL MERCATO INTERNO

La lotta per l'indipendenza politica colombiana fu un'impresa che vide impegnata l'élite economica e politica locale, unificata dalla necessità di garantirsi l'autonomia politica ed amministrativa in modo da eliminare i nodi emersi sotto il dominio spagnolo. È da questo interesse comune per porre fine al periodo coloniale, e dalle analisi inclini alle generalizzazioni, fatte dalla storiografia tradizionale a proposito del regime coloniale e sul suo spa-

zio politico-economico, che sono sorte le ipotesi sulla presunta esistenza, sin dalla prima metà del XIX secolo, di uno spazio nazionale di accentramento dei poteri in Colombia.

Ma in Colombia non c'è stata, sin dalla colonia, unità economica e politica. Le condizioni materiali della produzione, la produzione stessa e le relazioni sociali che essa implica, furono segnate da grosse differenze regionali che, chiaramente, favorirono la formazione di gruppi di potere i cui interessi non sempre coincidevano e, piuttosto, si scontravano frequentemente nella realizzazione di progetti economici e politici di portata nazionale.

Il paese non aveva ereditato dalla colonia un sistema di produzione specializzato in un settore particolare delle materie prime. Anche se il mondo coloniale aveva contribuito con questo tipo di risorse allo sviluppo del capitalismo in Europa, non esisteva ancora una rete commerciale che favorisse gli interscambi internazionali e il capitalismo cominciava appena a divenire un sistema economico a scala mondiale. Non c'era, quindi, nel paese un modello di agroesportazione derivato dal regime coloniale. Solo a metà del XIX secolo comincia a consolidarsi un modello organico di agroesportazione ai fini dell'inserimento nel mercato mondiale.

Nella prima metà del XIX sec. lo spazio economico interno presentava un'eterogeneità produttiva che si era manifestata nell'estrema varietà delle attività (estrazione mineraria, agricoltura commerciale o di sussistenza, commercio interno-esterno, produzione artigianale commercializzabile e di autosussistenza).

In particolare deve mettersi in rilievo:

a. la eterogeneità dei modelli applicati nei processi di produzione: dalle forme tradizionali di lavoro coatto (schiavitù e tratta di indios) fino a forme relativamente autonome di lavoro indipendente e salariato;

b. il differente livello di sviluppo delle attività produttive nei diversi spazi coloniali a seconda delle risorse naturali disponibili, a seconda dell'esistenza di rotte commerciali, a seconda dell'ubicazione dei centri amministrativi del Regno;

c. la mancanza di un polo mercantile che accentrasse le diverse attività produttive.

Ci sono due fattori che ci permettono di identificare alcuni elementi utili per una caratterizzazione delle regioni: i particolarismi della frammentazione dello spazio economico interno, che negava l'esistenza di un sistema economico e il suo centralismo, e le relazioni esistenti tra le molteplici realtà economiche presenti sul territorio nazionale e la funzione di queste all'interno del processo di accumulazione capitalistica.

La miniera

Le attività minerarie furono indirizzate verso la ricerca aurifera. Queste attività si svilupparono nell'occidente del paese, nella regione "El Cauca" (che comprendeva economicamente ed amministrativamente l'attuale Dipartimento del Chocó) e nella regione di Antioquia. Nel Cauca l'attività estrattiva era monopolio di una grande impresa mineraria che utilizzava gli schiavi indigeni e africani. In Antioquia prevalevano, invece, le piccole imprese indipendenti.

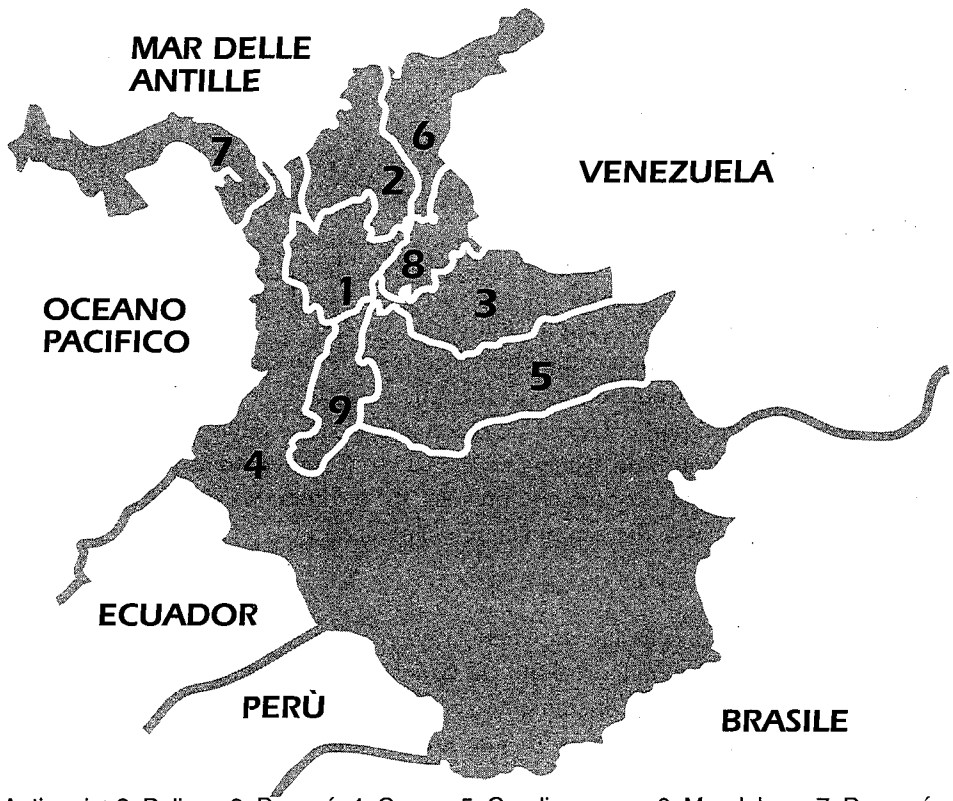
Il prodotto dello sfruttamento minerario doveva essere inviato alle Case della Moneta (le Zecche di Stato), ubicate a S. Fé de Bogotá, la capitale, e a Popayán, centro politico e amministrativo del Cauca. L'oro convertito in moneta era poi esportato, utilizzandolo come pagamento per le importazioni. Per questo motivo, alcuni *rescatantes*, piccoli cercatori d'o-

ro della regione di Antioquia, sono divenuti grossi commercianti durante il periodo coloniale e nel XIX sec. Quelli del Cauca, invece, ebbero rilevanza nel campo commerciale solo fino all'inizio del XIX sec., periodo durante il quale si esauriscono le possibilità tecniche di sfruttamento delle miniere, diminuisce la disponibilità di schiavi e si riducono i profitti derivanti dall'impiego di tale manodopera (fino all'abolizione della schiavitù, nel 1850). È da sottolineare la funzione assunta come valuta da uno dei principali prodotti per l'esportazione: l'oro per tutto il XIX secolo.

La produzione agricola e l'allevamento

Questo tipo di sfruttamento delle risorse naturali fu indirizzato verso l'esportazione di tabacco, china, indaco, ecc., e anche verso il consumo interno. Le coltivazioni di esportazione si trovavano nel dipartimento del Cauca e nel centro del paese (Dip. di Cundinamarca, Tolima e Santander, principalmente).

FIGURA 1
Divisione politico-amministrativa degli Stati Uniti di Colombia 1863-1886



1. Antioquia; 2. Bolivar; 3. Boyacá; 4. Cauca; 5. Cundinamarca; 6. Magdalena; 7. Panamá; 8. Santander; 9. Tolima.
Fonte: Atlas Geográfico y Histórico de la República de Colombia (Antigua Nueva Grenada), Paris, Tip. de A. Lamure, 1889.

Queste erano controllate dai commercianti residenti a Bogotá. Con i profitti delle esportazioni veniva pagato il valore della merce importata dall'estero. I prodotti destinati al consumo interno (cuoio, cacao, tabacco) rifornivano di materie prime e di alimenti le zone artigianali e minerarie, divenendo così prodotti di transazioni interne di relativa importanza. Si può dunque affermare che, una volta venuto a mancare l'oro da esportare, i commercianti delle regioni centrali del paese (che costituivano, insieme a quelli di Antioquia e della Costa Atlantica, i più potenti gruppi economici legati al commercio con l'estero), che avevano attività di import-export, dipendevano dall'andamento delle esportazioni agricole per il mantenimento delle loro operazioni finanziarie e commerciali con l'estero. Il mercato mondiale di questi prodotti fu sempre instabile e scomparve praticamente nella seconda metà del XIX sec., quando ebbe inizio il boom del caffè. Questa corporazione di commercianti si trovò sottomessa al potere di quelli di Antioquia, i quali avevano una garanzia di stabilità nelle esportazioni di oro. Diversa era la situazione dell'élite economica della Costa Atlantica: questa deteneva i diritti sul porto d'ingresso e di uscita verso il mercato mondiale ed era la culla delle grandi Case Commerciali, intermediarie nel mercato interno e nei rapporti commerciali con l'estero. I commercianti della Costa Atlantica si trovavano nel mezzo dei flussi monetari. Questa circostanza, quella di non avere accesso diretto ai centri minerari e di dipendere dall'incerto andamento del mercato mondiale degli alimenti e delle materie prime, giustificò l'impegno dell'élite centralista per mantenere il controllo sulle esportazioni d'oro (tramite il condizionamento della libera commercializzazione effettuato dalla Zecca di Stato) e sull'attività commerciale con l'estero (mediante l'accentramento legale e amministrativo del Governo e un sistema di controllo delle attività economiche). Così l'oro e la merce degli "antioqueños" dovevano passare per Bogotá, previo pagamento dei dazi alla Capitale.

Il sistema monetario bimetallico (oro e argento) cercò di favorire la moneta d'argento nella sua relazione di cambio con l'oro e il mercato di "carte del Governo" (buoni, cambiali, biglietti, tessere, etc. emessi dal Governo) era accentrato a Bogotá. È questa la ragione per cui le cosiddette "riforme del mezzo secolo", che favorivano gli interessi delle élite regionali che si ritenevano controllate dal centro, rappresentavano il raggiungimento di un accordo economico e politico.

L'ARTIGIANATO

C'erano tre centri artigianali di relativa importanza nel mercato interno, ma erano molto eterogenei, tanto quanto le altre attività produttive. La regione di Santander fu la culla della lavorazione artigianale della lana, del cotone, della paglia, del cuoio e del legno.

Un altro importante centro per la produzione artigianale era Pasto, nella giurisdizione di Popayán, capitale del Dipartimento del Cauca. I prodotti di questa zona, di grande qualità, si diffusero nelle regioni minerarie e raggiungevano perfino la capitale Bogotá. Dal punto di vista sociale e produttivo questo centro era più legato alle regioni di confine con l'Ecuador che con il resto della Colombia. Un altro centro di produzione di manufatti che acquistò una certa rilevanza nazionale fu quello dell'asse Bogotá-Tunja (Dip. di Boyacá). Il suo sviluppo è stato più complesso e la produzione molto diversificata. La diffusione dei prodotti copriva un territorio molto ampio e l'interscambio commerciale rappresentò una alternativa praticabile per accedere ai beni-rifugio costituiti da oro e argento.

Il commercio come base dell'attività economica nazionale

Dal XVIII sec. fino agli inizi del XIX sec., il commercio colombiano si sviluppò su due livelli:

a. Commercio esterno, d'importazione-esportazione.

b. Commercio interno, di distribuzione dei prodotti importati e di interscambio della produzione nazionale agricola e artigianale.

Il commercio d'esportazione si indirizzò soprattutto verso l'Europa attraverso le case intermediarie della Giamaica. Il commercio interno si concentrò nei nuclei commerciali importanti che di solito erano le stesse sedi dell'amministrazione, prima coloniale e poi repubblicana. Esso era realizzato da commercianti vincolati con l'estero, i quali integravano la distribuzione interna di prodotti nazionali con quella di prodotti importati.

Il commercio interno ha avuto una grande importanza sin dal periodo coloniale. Esso ha svolto un ruolo basilare per l'accumulazione interna di capitale e nell'attività mercantile, articolandosi con le esportazioni (elemento spesso dimenticato dai ricercatori) grazie alla doppia funzione esercitata dall'oro, come mezzo di circolazione interna-esterna e come merce esportabile. Il commercio di prodotti agricoli, che le fattorie e le piccole imprese destinavano al mercato, quello dei prodotti artigianali e/o manifatturieri, si articolavano diversamente nelle regioni minerarie e in quelle non minerarie.

Il commercio interno dei prodotti minerari fu la base del sistema produttivo d'interesse nazionale, generatore delle risorse necessarie per il funzionamento della macchina statale. La miniera apportò le risorse derivanti dai "quintos", una sorta di tassa sul metallo pregiato e da altre imposte, contribuendo ad alzare i livelli delle esportazioni. Il commercio generò redditi a doppio senso: le esportazioni e le importazioni apportarono, durante tutto il XIX secolo, quasi la metà delle risorse finanziarie utili al funzionamento dello Stato; l'apporto fiscale più considerevole era quello derivato dalle imposte sulle importazioni che sono state sempre difese, nonostante le tesi protezioniste di alcuni governi.

Nel paese non vi era dunque un sistema economico omogeneo. I gruppi detentori del potere economico non erano a loro volta omogenei, né la loro attività definiva particolari settori di mercato. Al posto della supposta affinità tra gli agenti economici e la loro attività, si presentava una grossa differenza all'interno dei processi di produzione e del contesto sociale d'esistenza e di riproduzione dei mezzi di produzione. Abbiamo già visto come erano diversi i commercianti di Antioquia da quelli della Costa Atlantica o da quelli dell'Oriente del paese. Gli artigiani di Santander, di Pasto o del centro della nazione, erano diversi nelle loro modalità di speculazione economica e di produzione di reddito. Anche le attività minerarie e quelle agricole erano condizionate dai particolarismi regionali.

2. LA FRAMMENTAZIONE SOCIO-CULTURALE

Nel momento dell'indipendenza e nel XIX secolo non si può affermare che ci fosse una struttura culturale multietnica, con un patrimonio di lingue, culti e tradizioni diverse. L'ampio incrocio di popoli e razze che ha caratterizzato la colonizzazione spagnola in America, aveva diluito le pratiche culturali delle etnie dominate, l'indigena e la afroamericana. L'indipendenza aveva cancellato, dal punto di vista giuridico, l'esistenza delle caste e delle corporazioni del regime coloniale ma la divisione etnica s'insinuava in ogni regione, se-

condo le relazioni conflittuali e di reciprocità complementare vigenti, che erano peculiari di quella regione. La storia intesa come storia collettiva, si cristallizzò in pratiche sociali diverse, in rapporti di potere gestiti mediante differenti meccanismi, in "mentalità" o sensi comuni che poco o niente avevano di simile. Questi intrecci etnici si evidenziarono poi nelle regionalità, nella nascita di differenti "popoli storici", negli aspetti riguardanti le modalità di generazione dello Stato, nel particolare modo di esercitare il controllo sul processo produttivo generale, nel tipo di regime politico scelto e in tutto ciò che rientra nel disegno e nella messa in marcia di un progetto politico nazionale.

Sull'altipiano di Cundinamarca e di Boyacá, nel Nariño e nel Cauca, la popolazione indigena fu integrata alla vita economica coloniale e repubblicana, il che le permise di sussistere più a lungo e di riprodursi. Tutt'altro avvenne in Antioquia, dove la popolazione indigena fu annientata e disintegrata: sopravvissero solo alcuni piccoli nuclei che si isolarono nella foresta non colonizzata e che poi scomparvero progressivamente senza scatenare particolari conflitti durante il periodo repubblicano.

I nuclei più importanti della popolazione di colore si concentrarono nell'Occidente del paese e sulle due coste, Atlantica e Pacifica. Mentre nel Cauca essi furono a lungo sottomessi dal giogo della schiavitù e sulle loro spalle s'appoggiava tutto lo sforzo produttivo primario, nel Bolivar e in Antioquia fu più difficile conservare l'istituzione schiavista. Nel Bolivar, gli schiavi fuggitivi raggruppatisi formarono i "palenques" o piccoli villaggi nei quali svilupparono forme di autonomia e di resistenza, venendo a costituire dei veri e propri nuclei di popolazione difficilmente controllabili da parte dello Stato e delle élite dominanti.

In Antioquia l'istituzione schiavista si era dissolta a causa della specificità delle pratiche commerciali e, perciò, la popolazione negra si disperse negli strati di popolazione mulatta che aveva come riferimento principale la classe "bianca". La popolazione d'origine ispanica, distribuita in tutto il paese, si mescolò in vari modi con le etnie dominanti. In alcune località tradizionalmente coloniali, come la Capitale, Popayán e Cartagena, dove avevano sede le amministrazioni coloniali e repubblicane, il clero, le milizie e la classe burocratica, si mantennero le élite preminentemente bianche, che si mescolarono tra loro, conservando una supposta "purezza razziale". In altre regioni lontane dai centri di potere, dove l'interesse primigenio dei coloni bianchi fu lo sfruttamento delle risorse naturali e il rapido arricchimento, l'incrocio etnico fu più diffuso e le famiglie dominanti ricevettero un notevole apporto dalla popolazione negra e india. Lo stesso si può dire dei bianchi poveri, per quanto riguarda tutto il territorio nazionale, i quali si dissolsero come gruppo razziale, venendo a formare un ceto di popolazione mulatta e meticcia, le cui possibilità economiche e politiche furono differenti a seconda delle peculiarità dei "popoli storici" che occupavano il territorio.

Queste diverse alchimie etniche hanno portato a degli intrecci culturali differenti, che hanno avuto espressione in tutte la manifestazioni quotidiane, nelle funzioni produttive, nella forma particolare di gestire le relazioni sociali.

In quegli spazi regionali in cui le fondamenta della produzione erano basate sul lavoro coatto (schiavitù, "concierto de indios", appropriazione violenta della terra), come, per esempio, sull'altipiano Cundino-Boyacense e nel Cauca, il divario esistente tra "creoli bian-

chi" e "creoli comuni" era sempre più evidente e le relazioni gerarchiche e verticali erano, forse, l'unico modo di controllare politicamente i ceti subordinati. Questo tipo di relazioni venivano rafforzate da pratiche e comportamenti sociali differenzianti e segregatori, riguardo alla concezione riservata ai lavori manuali, il disprezzo per i "mestieri", per la forma di vestire, il modo di mangiare e – in definitiva – di vivere.

In quelle regioni, invece, in cui la produzione si era basata su forme di lavoro relativamente autonome e indipendenti, laddove i meccanismi extraeconomici non esistevano e se esistevano diventavano irrilevanti, le relazioni di potere gerarchiche e verticali non ebbero uno spazio per svilupparsi e fu necessario appellarsi ad altri metodi di controllo della popolazione: il negoziato, la partecipazione ai guadagni e ai processi politici. Ovverossia, relazioni più orizzontali e verso una maggior integrazione. Le condizioni nelle quali questi "popoli storici" si sono sviluppati hanno portato le élite dominanti ad adottare diverse forme di controllo politico.

Per tutto il XIX secolo, quindi, non si può parlare di un "popolo colombiano" da una prospettiva storica, socio-culturale o economica. Il popolo colombiano, infatti, esisteva soltanto da un punto di vista giuridico. I "popoli" antiochiano, cundino-boyacense, santandereano, tolimense, avevano molto poco in comune e molte differenze: la storia peculiare, le pratiche sociali, il modo di relazionarsi con le altre società e con la natura, le relazioni di potere-dominio, l'appropriazione terriera e le forme di ordinamento territoriale, le differenti gradazioni e colori dell'incrocio etnico, i diversi modi di percepire la segregazione del "creolo comune" e delle etnie dominate, secondo la propria mentalità.

Questi "popoli storici" dispersi in un vasto territorio e separati dalla difficile geografia del paese, attraversato da catene montuose e grandi fiumi, praticamente senza vie di comunicazione, si differenziarono ampiamente e si riconobbero nelle differenze con il principio dell'identità. Infatti, le tendenze federaliste fiorirono dal momento stesso in cui ebbe inizio la lotta di emancipazione. La "Revolución de los Comuneros" (1778), la "Revolución de los Cabildos", ossia le assemblee popolari (1810-1816), la "Guerra de Independencia" (1816-1819), si svilupparono nell'ambito dei popoli storicamente costituiti. Nel periodo che va dal 1821 al 1832 il vecchio Vicereame si frammentò: l'Ecuador e il Venezuela divennero Stati Indipendenti e le altre regioni erano in lotta per ampliare la propria autonomia. Giuridicamente, però, le Costituzioni del 1821 e del 1832 erano, essenzialmente, di tipo centralista, anche allo scopo di evitare il totale frazionamento del territorio. L'esistenza di questi "popoli storici" era divenuta, a questo punto, una difficoltà effettiva per la formazione della nazionalità.

3. LA FRAMMENTAZIONE POLITICA

Le caste regionali, i gruppi dominanti di questi diversi "popoli storici", si sono scontrate durante gran parte del XIX sec. nella ricerca di soluzioni e di alternative che consentissero di superare il frazionamento e le difficoltà nello svolgimento dell'attività economica, nell'esercizio del potere e della dominazione. Nel periodo 1821/1863 si innescò, fra grandi conflitti e guerre civili, un'alleanza politica delle élite regionali per raggiungere alcuni punti di accordo di fronte a quegli aspetti che riguardavano le condizioni del loro esercizio politico e il decentramento amministrativo rispetto a quegli aspetti che non consentivano l'adozione di una politica unificata per tutto il territorio. Nacquero in tal modo le cosiddette "Rifor-

me del Mezzo Secolo" (1850), le quali prepararono il terreno per il progetto politico della Federazione, che si concretizzò nell'adozione di una politica del libero scambio, espressa tramite tre riforme sostanziali: riforma fiscale, monetaria e del credito pubblico.

L'obiettivo era quindi quello di decentrare l'adozione di politiche specifiche su di un numero sempre maggiore di aspetti che, vista l'eterogeneità produttiva e la frammentazione politica, non potevano essere valide per tutto il territorio senza generare gravissimi problemi politici. Queste erano le proposte che riguardavano le politiche di colonizzazione dei territori di frontiera e quali forme dare all'incentivazione del popolamento, alla gestione dei terreni pubblici o non coltivati, alla fondazione di nuovi insediamenti, ai controlli da effettuare sulla manodopera e i rapporti di lavoro negli appalti pubblici, alle politiche di spesa e di controllo dei redditi all'interno delle regioni.

Questo processo inizia con il decentramento dei redditi e delle spese adottate nel 1850 e andrà accentuandosi nelle riforme costituzionali del 1853 e del 1858, ritenute di taglio federale, per culminare poi con la Costituzione del 1863, che consacrò la sovranità degli Stati regionali, la loro totale autonomia, la possibilità di avere una propria costituzione e una totale indipendenza nella gestione degli affari interni. Furono così sanciti giuridicamente gli specifici particolarismi regionali.

Federazione e libero scambio furono, dunque, le ancore politiche del compromesso realizzatosi tra le élite di commercianti. Questa alleanza delle élite regionali si manifestò nel loro agire politico come una classe in formazione, mentre si poteva giungere ad accordi basilari per controllare e dirigere i processi produttivi in generale, cioè per esercitare il potere e per orientare il sistema economico a proprio beneficio. Ma questa classe in via di formazione non era dominante sul territorio, visto che l'accordo politico, nel quale si era articolata, si era costituito sulla base della conservazione dei particolarismi, sulla riproduzione della frammentazione politica, sui poteri regionali vigenti e sull'indebolimento del Governo centrale.

In pratica, l'accordo fu la negazione della nazionalità e del centralismo: ciò non fu qualcosa di congiunturale, tutt'altro. Esso mantenne la sua validità per tutto il XIX sec., malgrado la scissione partitistica che mise più volte a confronto, sui campi di battaglia, i promotori dell'alleanza. Questi agirono come una classe omogenea per quanto riguardava gli interessi economici e di corporazione, ma adottarono nell'esercizio politico due formazioni di partito distinte: il Partito Liberale e il Partito Conservatore. Le cause della divisione politica delle élite regionali durante il XIX sec. (divisione che ancor oggi sussiste e che non ha permesso il sorgere di nuovi partiti o alleanze che costituissero una forte alternativa) ebbero a che fare con processi differenziati di legittimazione politica, condizionata dalle caratteristiche specifiche dei "popoli storici" che convivevano nello spazio territoriale interno del paese.

I partiti politici legati all'apparato statale, poiché da esso erano sorti, erano gruppi nazionali che, pur restando segnati dai particolarismi regionali, funzionarono tutto sommato come elementi unificanti dello spazio politico interno, evitando che le tendenze disgregatrici dessero il colpo di grazia alla Repubblica di Colombia. Spinsero, quindi, l'oscillazione della storia colombiana verso il centralismo politico, consacrandolo – almeno istituzionalmente – con la Costituzione del 1886.

III. LE TENDENZE VERSO L'UNIFICAZIONE. IL CROLLO DEL MODELLO FEDERALE E LA CREAZIONE DI UNO SPAZIO ECONOMICO INTERNO

1. ELEMENTI ACCENTRATORI DELLO SPAZIO ECONOMICO INTERNO

Si è creduto tradizionalmente che l'attività commerciale fosse solo una via di accumulazione del capitale. Quest'idea è il risultato delle generalizzazioni fatte dalla storiografia ufficiale. L'attività commerciale ha rappresentato qualcosa di più: l'accentramento del sistema produttivo. I commercianti, ritenuti gli agenti del processo di concentrazione del capitale, realizzarono investimenti nel settore minerario, agrario, nei progetti di colonizzazione delle zone di frontiera, nelle vie di comunicazione e nei trasporti e servizi pubblici.

Gli investimenti minerari erano in mano alle Società che avevano bisogno di oro per sostenere gli interscambi commerciali con l'estero. Investivano nelle miniere allo scopo di controllare le scorte d'oro, che rappresentavano i capitali del mercato mondiale. Era questa la ragione più forte che spingeva ad assicurarsi la captazione dei prodotti minerari. D'altronde l'oro era l'unità base imposta de facto nelle relazioni mercantili interne, nonostante l'argento fosse riconosciuto dal diritto come metro monetario legale. Il controllo dell'oro delle miniere di Antioquia, che costituiva la quasi totalità di quello esportato dal paese, aveva reso i commercianti ed i creditori del Dipartimento il gruppo finanziario regionale che affrontò e dominò i governi centrali, perfino quelli del partito a loro contrario, conservatori, com'è accaduto con i governi radicali del regime federalista.

Gli investimenti sulla terra e sulla produzione agricola erano fatti, anch'essi, con criterio commerciale. L'utilizzazione delle terre era stata soggetta agli alti e bassi dei mercati esteri dei prodotti tropicali. Laddove non vi erano grandi piantagioni, i proprietari terrieri fecero della terra oggetto di speculazione, oppure registravano le proprietà come in "stato selvatico", con l'intenzione di controllare le miniere ivi presenti o di aumentare il valore dei terreni mediante la costruzione di opere pubbliche o la costituzione d'imprese colonizzatrici. Il resto delle terre, quelle coltivate, servivano per la produzione destinata all'autoconsumo, oppure i prodotti erano destinati ai mercati locali.

Per quanto concerne il processo della genesi dell'articolazione esistente tra artigiani e commercianti, notiamo qui che un importante gruppo di commercianti di Bogotá accumulò cospicui capitali già prima dell'indipendenza con la distribuzione dei prodotti dei laboratori artigianali dell'Oriente colombiano. Questo gruppo concorreva con i commercianti di Antioquia e con quelli del Cauca nella commercializzazione dei prodotti originari del Sud del paese e del vicino Ecuador.

Anche la colonizzazione ha comportato vasti interessi commerciali. Il processo di appropriazione della terra in Colombia ha avuto come motore le azioni condotte da importanti compagnie e società commerciali. I commercianti formarono grandi imprese colonizzatrici, le quali promuovevano il popolamento delle regioni di frontiera e che si fecero assegnare vaste estensioni territoriali non per avviarle alla produzione ma per trarre benefici dalla valorizzazione dei terreni e dalla monopolizzazione delle miniere e delle rotte commerciali da e verso i mercati di importanza regionale. Possiamo affermare, quindi, che i coloni veri e propri furono condizionati dal capitale commerciale. Ci furono, comunque, a-

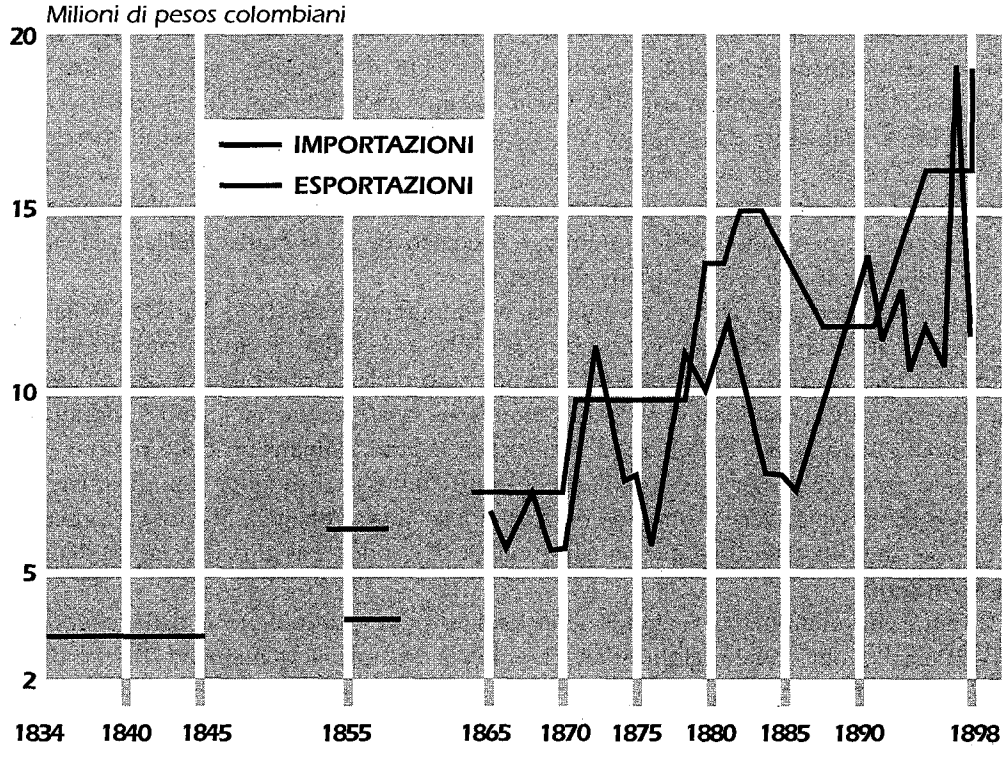
spri scontri tra le parti, come è dimostrato dai grandi conflitti per la terra, verificatisi nel paese. Anche gli investimenti pubblici e privati, nella costruzione delle vie di comunicazione, furono motivati dagli interessi commerciali. Lo stesso accadde con i servizi pubblici come la posta, il telegrafo e con l'illuminazione elettrica (in questo caso esistevano anche interessi amministrativi e politici dello stesso Stato centrale).

L'ATTIVITÀ SPECULATIVA

A seguito della forte spinta che ebbe il commercio con l'estero durante la seconda metà del XIX secolo, si diffuse a macchia d'olio l'economia cosiddetta di mercato. Il credito si sviluppò e sorse e si diffuse l'attività bancaria e il mercato dei titoli di Stato, il mercato delle cambiali, la valuta nazionale ed estera, quella emessa da privati (dal 1872) e dallo Stato (dal 1855).

A questo nuovo mercato di carattere finanziario era vincolato un gruppo di grossi commercianti (speculatori finanziari, proprietari o controllori delle risorse monetarie interne ed esterne) che diventa intermediario delle attività commerciali con l'estero e dei rapporti e-

FIGURA 2
Colombia: andamento del commercio estero, 1855-1890



Fonte: D. Bustamante, 1973.

conomici tra lo Stato ed i privati. Politicamente, questi commercianti sono identificati come Radicali (una fazione del Partito Liberale) e patrocinano il progetto economico, garantendone la base politica sul riconoscimento sia delle autonomie regionali nell'organizzazione economica che della sovranità degli stati nelle decisioni che riguardavano la vita politica interna. Questa nuova prospettiva politica ed economica, che riconosce i particolarismi regionali, fu sancita dalla Costituzione di Rionegro (1836).

Abbiamo visto precedentemente come le grandi Case commerciali si erano specializzate divenendo grosse Società di Commercio con l'estero e lasciando di solito la distribuzione interna al monopolio dei piccoli e medi commercianti, il cui raggio d'azione poteva essere locale o regionale. Nel decennio che va dal 1850 al 1860, queste Società commerciali avevano ormai sviluppato notevolmente la loro capacità di gestione finanziaria. Aveva avuto inizio il processo di specializzazione mediante il quale i grossi importatori ed esportatori avevano deciso di assumere un ruolo di finanzieri e di intermediari tra le varie Case e Società, i commercianti (regionali e locali) e i mercati nazionali ed esteri. Questo processo economico si nutriva con i capitali derivanti dal boom commerciale che era iniziato nel 1850 e che giunse fino agli inizi del decennio del 1870. L'attività finanziaria e speculatrice delle grosse imprese di commercianti confluì poi nelle cosiddette "Case Bancarie", che – in Colombia – hanno preceduto la creazione delle attuali banche e istituti di credito. Si ampliò così la base sociale dell'attività mercantile. Vari fattori incisero su questo ampliamento: il credito commerciale, il calo dei prezzi nel mercato europeo e l'offerta di denaro ad interesse. Il ceto formato dai piccoli e medi commercianti riuscì perfino a differenziarsi politicamente dai grossi importatori-esportatori che chiamavano l'"Oligarchia del Denaro".

Un altro mutamento ebbe luogo nella struttura commerciale: la spinta al mercato dei cambi con l'estero costituiva una sorta di spazio che frazionò il mercato dei prodotti importati, inserendosi tra la fase dell'importazione vera e propria e quella della distribuzione dei prodotti. Era però uno spazio puramente speculativo che si nutriva dell'attività esportatrice e, poi, dei conti di credito aperti all'estero.

Con lo sviluppo che l'attività speculativa aveva raggiunto nel 1870, l'ambito della circolazione monetaria era stato assorbito. Siccome l'oro era l'unità di riferimento degli scambi esterni, gli importatori e gli esportatori dipendevano dalla disponibilità di oro all'estero. Il rapporto che questi stabilirono nel paese con l'oro come valuta di scambio mondiale, fu differenziato a causa dell'eterogeneità economica interna. I finanzieri delle regioni colombiane non produttrici d'oro, specie di quelle sotto l'influsso di Bogotá (Cundinamarca, Tolima, Boyacá e Santander), così come di quelle della Costa Atlantica, dovevano procacciarsi l'oro nei mercati esterni (principalmente quelli di Londra, Parigi o Brema) mediante l'agroesportazione.

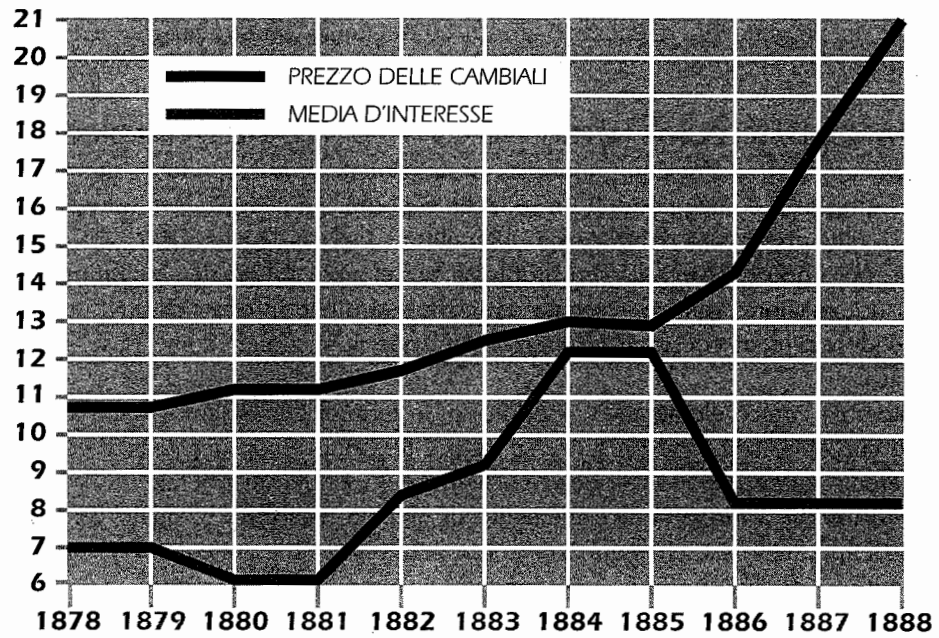
La città che era rimasta maggiormente isolata dalla produzione e dalla circolazione dell'oro era Bogotá. Nelle regioni Atlantiche circolavano grossi quantitativi d'oro e di valuta pregiata, provenienti da Antioquia attraverso la mediazione commerciale esercitata dalla capitale. I periodi di abbondanza e di crisi dell'agroesportazione significavano abbondanza e crisi per i commercianti di Bogotá.

La moneta ad "alta denominazione" (che era la moneta con alto contenuto di metallo pregiato) era scomparsa dalla circolazione oppure veniva esportata o coniata ancora sotto

forma di moneta frazionaria (di "bassa denominazione"). Era il tempo in cui i giornali dell'epoca si lamentavano della paralisi del commercio a causa della crisi monetaria. Si erano ormai create le condizioni per l'avvio dell'era delle banche private, fase finale del processo di dominazione dello spazio economico da parte del capitale speculativo di mercato. Si erano anche definite condizioni politiche favorevoli al consolidamento di tale processo. Il radicalismo liberale, lo spazio politico e ideologico al quale si era appoggiato il capitale speculativo, rafforzarono il suo potere nel 1867, anno della caduta del Presidente della Confederazione, Generale Tomás Cipriano de Mosquera.

A partire dal 1870 inizia, in Colombia, la fase di sviluppo delle banche private. Nel 1881 esistevano 42 banche situate soprattutto nel Cundinamarca (12), Antioquia (11) e Bolivar (5). Le banche furono fondate e controllate dal capitale speculativo mercantile che, attraverso l'oro e le Società Bancarie, ottenne il controllo del credito, della circolazione monetaria e del mercato delle cambiali. Le banche emettevano carta moneta legale e si può dire che controllavano parte della moneta in circolazione, cosicché quel settore della sovranità dello Stato rimaneva nelle mani dei privati. L'emissione forzata della carta moneta da parte del governo, nel 1855, non modificò questa situazione. Le banconote, conosciute nel mercato come "biglietti nazionali", rappresentavano il 45% del totale della moneta in circola-

FIGURA 3
Bogotá: andamento del tasso d'interesse e dei prezzi delle cambiali sull'estero*, 1878-1888



* Il prezzo delle cambiali è diviso per dieci.
Fonte: D. Bustamante, 1973.

zione nel 1888 ma erano svalutate, vista la precaria solvenza economica del Governo per garantirle. Circolavano con addirittura uno sconto del 90% sulla moneta d'argento e sulle banconote private.

Alla fine di questo processo, nel decennio 1880, il tasso d'interesse e i prezzi delle cambiali si comportarono in modo diverso. Questi ultimi salirono vertiginosamente abbandonando la precedente stabilità; il tasso d'interesse si mantenne solo grazie all'appoggio del capitale in moneta buona (banconote delle banche private, moneta d'argento 0,835 per legge, moneta d'oro).

In sintesi, alla fine del XIX secolo, dopo vent'anni di vigenza della Federazione e di almeno trent'anni di prevalenza economica del capitale speculativo mercantile, persistevano ancora marcate differenze regionali. Lo Stato Confederato era solo un apparato giuridico formale senza controllo e senza un orientamento effettivo dei processi economici. Così ogni regione, ogni Stato sovrano, costituiva la propria legalità solo a partire dal mutuo riconoscimento da parte delle élite regionali mercantili-speculative della propria rispettiva autonomia e indipendenza nell'esercizio della proprietà economica come capacità effettiva di controllo sull'organizzazione del sistema produttivo e sul potere politico. Non esisteva uno Stato Sovrano sullo spazio territoriale interno. Fu appunto questo conflitto delle sovranità pubblica e privata che permise la formazione di un consenso politico ed economico necessario ad affrontare la dominazione dei Radicali e ad instaurare un nuovo ordine giuridico che recuperasse la sovranità pubblica: la Costituzione centralista del 1886. Il regime confederativo, che era sorto dai particolarismi regionali, divenne – paradossalmente – un progetto politico che permise l'unificazione di tali particolarismi per dare vita al progetto centralista: un progetto di "rigenerazione". Di conseguenza questo programma fu una risposta alle condizioni peculiari del paese e non fu copiato da altre realtà o modelli esterni.

2. IL BIPARTITISMO COME INTRECCIO COSTITUTIVO DELLA NAZIONALITA'

L'instaurazione di una struttura giuridica costituzionale (pur essendo in alternanza centralista o federalista) e l'adozione di un modello repubblicano, significava un passo importante per il raggiungimento dell'alleanza delle élite e, cioè, la legalizzazione del loro potere. Questo però non risolveva da sé i problemi. Per passare dal legale al legittimo occorreva che la dominazione venisse accettata dai governati e che in qualche modo ci fosse un minimo d'identità e di coesione all'interno del "popolo-nazione" come base sociale del nuovo Stato.

In Colombia l'unico elemento di coesione o, in termini gramsciani, l'unico apparato egemonico che ebbe una forte presenza su tutto il territorio e con importanza equiparabile nelle differenti regioni e popoli storici, fu il "Partito" (cioè i partiti Liberale e Conservatore). Quindi essi furono a lungo l'unico elemento di identità nazionale, il quale generava così un senso di appartenenza, che superava le frontiere regionali e collettivizzava gli obiettivi, gli interessi e le solidarietà che non avevano un altro canale d'espressione.

Il dilemma nazione-regione si tramutò, nello spazio politico, nel dilemma legale-legittimo. La legalità fu nazionale, la legittimità – invece – si sviluppò sui processi particolari e differenziali poiché non vi era una base comune, materiale e storica, come invece vi era la base giuridica. Questo portò una classe in formazione a legittimarsi a favore o contro pro-

cessi storici differenti, senza che ciò desse luogo alla nascita di partiti regionali oppure al frazionamento totale della Repubblica ma, piuttosto, alla costituzione dell'unico elemento di identità nazionale e fattore di unificazione fondamentale del fragile e precario Stato Nazionale.

I mercanti importatori dell'altipiano Cundino-Boyacense, nucleo portante del radicalismo liberale, promotori delle "Riforme del Mezzo Secolo" insieme ai commercianti di Antioquia, richiedevano la modernizzazione della produzione agraria, specialmente di quella del tabacco, visto che era ciò che definiva la capacità d'importazione. Non c'è da stupirsi che così facendo entrassero in aperto conflitto con i latifondisti tradizionalisti, tra i quali anche la Chiesa Cattolica. Avevano bisogno di legittimarsi prendendo posizione contro le strutture del potere coloniale, contro i poteri tradizionali, anche contro la Chiesa; insomma, contro la colonia e l'ispanità che incarnavano – a loro avviso – tutta la forza dell'arcaico e dell'arretrato che si opponeva al loro progetto modernizzatore. Essi svilupparono quindi una concezione "giacobina" dell'ordine sociale, lasciandosi sedurre dal razionalismo, dall'empirismo e adottando come propri i principi dell'illuminismo liberale europeo. Predicavano l'uguaglianza e la libertà e con queste tesi combattevano le istituzioni coloniali come la schiavitù, i "Resguardos" (il modello del diritto di proprietà, sulla terra e sugli indios che la popolavano, imposto dagli spagnoli) e difendevano la separazione tra Chiesa e Stato, l'insegnamento laico, l'applicazione di imposte dirette. Anche nell'applicare questi principi essi cadevano nell'incoerenza e nella contraddizione che comporta l'atteggiamento favorevole alla libertà in un ordine sociale che mostrava ancora profonde disuguaglianze.

Il mercante antioqueño, che costituiva il nucleo più importante del Partito Conservatore, non dovette legittimarsi lottando contro l'eredità coloniale che, dalla seconda metà del XVIII secolo si era deformata divenendo una semplice sovrastruttura amministrativa. Istituzioni coloniali come la schiavitù non avevano più alcun peso sull'economia e la popolazione schiava invecchiava ridotta ormai a prestare solamente servizi domestici o personali. Il lavoratore indipendente aveva ormai preso il posto dell'indio del Resguardo e un importante nucleo formato da mulatti e meticci era riuscito ad inserirsi nelle strutture dei Cabildos (il modello di delega amministrativa creato dagli spagnoli). I padroni delle terre erano più interessati alle operazioni speculative di mercato che non alla conservazione del latifondo. La Chiesa di Antioquia era debole, disorganizzata e, soprattutto, povera. Il commerciante di Antioquia non dovette legittimarsi prendendo posizione contro la colonia e l'ispanità. Lo fece in un altro modo, e cioè rivendicando l'etica laica, il lavoro manuale produttivo e la piccola impresa domestica come garanzia di progresso sociale. Non solo non dovette rinnegare la Chiesa e la tradizione dei propri predecessori ma, anzi, divenne il paladino di questa quando le proposte di libertà anticlericale dei liberali minacciarono di sovvertire l'ordine patriarcale, il suo credo, l'obbedienza filiale e l'autorità paterna: elementi che costituivano il cuore delle relazioni sociali ed impregnavano tutti gli spazi di potere della regione. Il mercante di Antioquia ha contribuito a rafforzare l'ideologia del Partito Conservatore che affrontava con rigore le tesi dei suoi avversari politici.

La differenza regionale nei processi di legittimazione è stata anche segnata dall'indipendenza e dallo sviluppo diseguale delle regioni. La rottura etnica, che portò i gruppi popolari dei Dipartimenti del Cauca e Bolivar ad affrontare l'uomo bianco e a optare per un

partito diverso, non era avvenuta né in Antioquia né nel Santander. Così, mentre a Popayán, Cartagena e Santafé de Bogotá, la gerarchia ecclesiastica si opponeva al processo in corso, entrando in contraddizione con il "creolismo", in Antioquia, Santander e Boyacá i pulpiti divenivano delle vere e proprie tribune di agitazione politica a favore dell'emancipazione.

A Santafé de Bogotá, a Cartagena e a Popayán, caddero le teste degli intellettuali dei Cabildos (1810-1816) e i posti di comando furono presi dai "Generales Hacendados" (Generali Latifondisti) dell'esercito di liberazione. In Antioquia non ci furono persone fucilate né furono presi prigionieri. Coloro che facevano parte dell'Esercito di Liberazione agirono al di fuori delle frontiere regionali e, salvo José Maria Cordoba, non raggiunsero alti gradi nell'Esercito, né proseguirono la carriera militare. L'Esercito, in Antioquia, non fu mai una istituzione importante come lo furono invece i Cabildos e le tendenze all'amministrazione civile.

La situazione dei dispositivi di potere come la Chiesa, l'Esercito, i Cabildos e le élite locali e regionali, era essenzialmente diversa dall'una all'altra regione e l'incidenza sociale di tali istituzioni cambiava radicalmente dall'uno all'altro "popolo storico". I partiti, sebbene non fossero organismi ideologici coerenti, visto che un conservatore di Antioquia poteva essere più vicino ad un liberale bogotano che non a un conservatore del Cauca o del Boyacá, erano anch'essi disarticolati a causa dei particolarismi regionalistici. I partiti funzionarono legalmente a livello nazionale e in accordo con il Governo, riuscendo a raggruppare intorno a due bandiere e a due nomi la pluralità delle manifestazioni politiche regionali.

In questo modo il senso di appartenenza alla Nazione si otteneva mediante l'appartenenza al Partito, che era il veicolo più importante per far sì che gli attori sociali delle diverse regioni si sentissero coinvolti da un'identità territoriale più ampia: la Nazione, la quale esisteva finora soltanto nello spazio della struttura giuridica dello Stato. Quindi, l'idea di Nazione era talmente impregnata della adesione partitistica che – nel senso comune e nella mentalità dei "popoli storici" – che cominciavano a formare una unità più ampia attraverso il tortuoso cammino del bipartitismo, finirono per identificare la Nazione con il Partito. Si legittimava, dunque, la dominazione che, divisa in due partiti, conquistava un ricco bottino: il monopolio della nazionalità e la conservazione del bipartitismo.

L'esistenza delle due collettività partitistiche che sorsero alla luce della legalità repubblicana, all'ombra della struttura di Governo e come punto di riferimento più immaginario che reale, riuscì ad unificare le manifestazioni politiche regionali sotto due bandiere diverse, a generare un senso di appartenenza alla Nazione e a creare uno spazio politico omogeneo. Questo spazio politico aveva però dei limiti flessibili. Da un lato le élite regionali di commercianti, pur appartenendo a diversi partiti, trovavano punti di contatto e di alleanza per il raggiungimento dei loro obiettivi di classe, dall'altro i partiti, pur essendo solo un riferimento immaginario e, forse, appunto per quello, ebbero la capacità di raggruppare e mantenere sotto le loro bandiere le diverse manifestazioni politiche regionali.

Nella transizione dalla legalità giuridica repubblicana alla legittimazione dello Stato nazionale, il riferimento immaginario del bipartitismo fu l'elemento attivo e dinamico sul quale si legittimò la precaria unità nazionale colombiana. Vale a dire che i partiti, il Liberale e

il Conservatore, favorirono la rottura del federalismo e condizionarono il movimento oscillatorio verso il centralismo, sancito legalmente mediante la Costituzione del 1886. Tuttavia, il regionalismo e il centralismo continuano ad essere, ancora oggi, delle realtà parallele e opposte della vita colombiana.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO, M., *Café e industria, 1850-1930*, Medellín 1981.
BOTERO, M.M., *Instituciones bancarias en Antioquia, 1872-1886*, Lecturas de Economía, n. 17, Medellín 1985.
BREW, R., *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*, Bogotá 1977.
BUSTAMANTE, D., *Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración*, "Cuadernos Colombianos", n.4, 1973.
COLMENARES, G., *Terratenientes, mineros y comerciantes*, Bogotá 1980.
CORDOVEZ MOURE, J.-M., *Reminiscencias de Santa Fé de Bogotá y otros escritos*, Bogotá 1978.
FALS-BORDA, O., *Mompox y Loba*, Bogotá 1981.
GONZALES, M., *Ensayos de História Colombiana*, Bogotá 1977.
GUILLEN MARTINEZ, F., *El poder político en Colombia*, Bogotá 1979.
HERNANDEZ RODRIGUEZ, G., *De los Chibchas a la Colonia y a la República*, Bogotá 1978.
JARAMILLO URIBE, J., *Ensayos sobre la história social Colombiana*, Univ. Nacional de Colombia, Bogotá 1968.
MADEO, M.M., "Ideas fundamentales de los partidos políticos en Colombia", in: *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá 1978.
MARX, K., y Otros, *El Marxismo y la cuestión nacional*, Barcelona 1977.
NIETO ARTETA, L. E., *Economía y cultura en la história de Colombia*, Medellín 1970.
OCAMPO, J. A., *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá 1984.
OCAMPO LOPEZ, J., *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia: 1810-1850*, Bogotá 1975.
OSPINA VASQUEZ, L., *Industria y protección en Colombia: 1810-1930*, Medellín 1974.
OTS CAPDEQUI, J.-M., *El estado español en las Indias*, La Habana 1975.
PALACIOS, M., *El café en Colombia (1850-1970). Una história económica, social y política*, Bogotá 1979.
PARRA, A., *Memorias*, Bogotá 1982.
QUIJANO WALLIS, J.-M., *Memorias autobiográficas, historico-políticas y de carácter social*, Bogotá 1983.
RESTREPO, J.-M., *História de la Revolución en Colombia*, Medellín 1969.
RESTREPO, J.-P., *La Iglesia y el Estado en Colombia*, Bogotá 1985.
RESTREPO, V., *Estudio sobre las minas de oro y plata en Colombia*, Medellín 1979.
RIVAS, M., *Los trabajadores de Tierra Caliente*, Bogotá 1983.
SAFFORD, F., *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, Medellín 1977.
SAMPER, J.-M., *História de un alma*, Medellín 1971.
SAMPER, J.-M., *História critica del derecho constitucional Colombiano desde 1810 hasta 1886*, Bogotá 1976.
SAMPER, J.-M., *Apuntamientos para la história de la Nueva Granada desde 1810 hasta la administración del 7 de marzo*, Bogotá 1982.
TIRADO MEJIA, A., *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*, Bogotá 1970.
TORO, C., *Inversión privada en servicios públicos: el caso de Bogotá y Medellín, 1889-1918*, Lecturas de Economía, n. 15, Medellín 1984.
TORRES GARCIA, G., *História de la moneda en Colombia*, Medellín 1980.

TORRES RIVAS, E., "La Nación: problemas teóricos e históricos", in: N. Lachner (comp.), *Estado y política en América Latina*, México 1981.
TRIMBORN, H., *Senorío y barbarie en el Valle del Cauca*, Madrid 1959.
TWINAM, A., *Mineros, comerciantes y labradores: las raíces del espíritu empresarial en Antioquia, 1763-1810*, Medellín 1985.
URIBE DE H., M.T., *Las clases y los partidos ante lo regional y lo nacional*, Lecturas de Economía, n. 17, Medellín 1985.
URIBE DE H., M.T. - ALVAREZ, J.M., *Regiones, economia nacional en Colombia, 1820-1850*, Lecturas de Economía, n. 13, Medellín 1984.
URIBE DE H., M. T., - ALVAREZ, J.M., *Minería, comercio y sociedad en Antioquia, 1760-1800*, Lecturas de Economía, n. 18, Medellín 1985.
URIBE DE H., M. T., - ALVAREZ, J. M., *La Independencia en Antioqua*, Medellín 1985.
URIBE DE H., M. T. - ALVAREZ, J. M., *Las raíces del poder regional: el caso antioqueño*, Medellín 1988.
URIBE DE H., M. T. - ALVAREZ, J.M., *Poderes y regiones: problemas en la Constitución de la Nación Colombiana, 1810-1850*, Medellín 1988.
URIBE DE H., M. T. - ALVAREZ, J. M., *El parentesco y la formación de las élites en la Provincia de Antioquia*, Medellín 1988.
VILLEGAS, H., *Baldíos: 1820-1836*, Medellín 1978.

LA CHIESA E LO STATO

di
Fernán E. González

I. INTRODUZIONE

Durante tutto il diciannovesimo secolo e per buona parte del ventesimo, la storia politica della Colombia è stata caratterizzata da acuti scontri tra il Partito Liberale – al potere – e la Chiesa colombiana. Il dissidio, peraltro, non era quasi mai incentrato sulla religione in sé, quanto piuttosto sul ruolo che l'istituzione ecclesiastica doveva svolgere nella società. La polemica era dovuta in buona parte all'enorme peso sociale, politico ed economico della Chiesa, ancor più evidente se raffrontato alla precarietà dello Stato nazionale in via di formazione. Queste lotte politico-religiose hanno influito non poco sulla divisione bipartitica del popolo colombiano, dato che la posizione da assumere nei confronti della Chiesa ha rappresentato in molte occasioni il terreno di confronto tra liberali e conservatori.

Nella seconda metà di questo secolo, tuttavia, tale situazione conflittuale si modifica: con il Concilio Vaticano II la Chiesa intraprende un positivo cammino di avvicinamento ai valori del mondo moderno, mentre – dal canto suo – il liberalismo colombiano dichiara sepolti i propri dissidi con la Chiesa a partire dal plebiscito del 1957. Dagli anni sessanta in poi, peraltro, si produce nella società colombiana un profondo mutamento, destinato ad avere enormi ripercussioni sulla situazione della Chiesa. La rapida urbanizzazione del paese e la profonda secolarizzazione della società comportano un mutamento delle regole del gioco con le quali era abituata a muoversi l'istituzione ecclesiastica. La Colombia percorre così in due decenni il cammino che altre nazioni e società hanno percorso in vari secoli. La Chiesa colombiana si trova, improvvisamente, a dover affrontare una nuova società – pluralista e secolare – per la quale non era ancora preparata.

La storia antecedente della Chiesa colombiana si era sempre contraddistinta di fatto per l'atteggiamento di rifiuto e di chiusura di fronte al mondo moderno, con il quale ora si vedeva obbligata a dialogare. Tale rifiuto della modernità ha le sue radici in tutto il processo storico delle relazioni Chiesa-Stato, dai tempi coloniali fino agli scontri con il liberalismo durante i secoli XIX e XX.

II. LA CHIESA COLONIALE

Non è facile per il lettore dei giorni nostri, immerso nella società pluralista e secolare, comprendere il ruolo svolto dalla Chiesa nella società coloniale colombiana; un ruolo che trascende l'aspetto religioso e penetra in ogni ambito della vita. Questa onnipresenza della Chiesa è frutto di ciò che essa aveva rappresentato per la storia della Spagna, sopratutto nel periodo della "Riconquista" del territorio occupato dai Mori. Questa importanza della religione nella mentalità e nella cultura dell'uomo medievale non è facilmente comprensi-

bile per l'uomo d'oggi, che dietro al fenomeno religioso tende a scorgere motivazioni nascoste di carattere materiale. Tuttavia, per un frate spagnolo che usciva dal medioevo, era naturale vedere nel Nuovo Mondo l'opportunità di realizzare i propri ideali evangelici e i desideri di rinnovamento religioso, facendo partecipi gli indigeni del bene che egli considerava supremo: la salvezza delle loro anime attraverso la conversione e l'appartenenza alla Chiesa cattolica, al di fuori della quale riteneva non vi fosse salvezza. Ovviamente, l'etnocentrismo dell'epoca non gli consentiva di riconoscere i valori culturali e religiosi del mondo indigeno, che considerava realmente opera del demonio. I frati più entusiasti giunsero a formulare un'interpretazione profondamente provvidenzialista della storia, secondo la quale la scoperta e la conquista, nonostante gli errori commessi, erano state lo strumento di Dio per guidare il Nuovo Mondo verso il suo vero destino: la creazione di una nuova cristianità, di una gigantesca "Città di Dio", composta da missionari con forte spirito d'abnegazione e da angelici aborigeni. Gli avvenimenti successivi avrebbero dimostrato la distanza esistente tra l'utopia e la realtà.

Oltre a questo fattore, che dimostra l'importanza della religione cattolica nella vita della società spagnola e in quella neo-americana, bisogna menzionare anche il grande prestigio sociale del clero, che era profondamente radicato nella società medievale spagnola e strettamente legato alla burocrazia della Corona. Il clero, inoltre, aveva il monopolio delle istituzioni educative e di beneficenza: a quel tempo, il clero svolgeva compiti che solo recentemente gli stati avrebbero poi rivendicato come proprie funzioni.

Questo rapporto simbiotico rendeva quasi impossibile la distinzione tra potere temporale e potere spirituale; tale rapporto, anzi, sarebbe divenuto ancora più stretto in seguito alle Bolle Papali che delegavano ai re di Castiglia l'autorità per istituire ed organizzare la Chiesa nelle Indie. Tale autorità includeva il potere di proporre candidati per le sedi episcopali e per altre importanti cariche della gerarchia, nonché di riscuotere e spendere le decime ecclesiastiche: in genere, le decime erano impegnate per il finanziamento dell'evangelizzazione e della organizzazione ecclesiastica.

Si ebbe così un'evangelizzazione relativamente rapida ma molto legata alla colonizzazione ed all'ispanizzazione. Si creò in questo modo una Chiesa molto ispanica e quasi per nulla romana, scarsamente vincolata al resto del mondo cattolico e praticamente priva di relazioni con la Santa Sede. I papi probabilmente non avevano altra alternativa: erano privi di risorse proprie e del personale necessario per avviare l'opera di evangelizzazione ma d'altra parte non potevano nemmeno trascurare il dovere pastorale di intraprendere la cristianizzazione del Nuovo Mondo. Soltanto nel 1622 la Curia romana tenta di intervenire direttamente sul processo di evangelizzazione mediante la creazione della Commissione Pontificia per la Propagazione della Fede.

La Chiesa di quel periodo è molto differente dall'immagine che oggi ne abbiamo, e ciò potrebbe ostacolare la comprensione del ruolo che essa aveva a quei tempi. Ci siamo abituati ad una struttura ecclesiastica molto centralizzata, controllata da Roma, dai Papi e da una struttura burocratica retta da un nutrito corpo di Arcivescovi e Vescovi e coordinati tra loro da un Segretario Generale e da una Conferenza Episcopale, appoggiati da una rete di parroci che copre quasi completamente tutto il paese. La Chiesa coloniale non aveva ancora assunto questa forma: la sua organizzazione non aveva nulla a che vedere con Roma, eccetto che per gli aspetti dottrinali; i Vescovi sono sempre stati pochi in relazione alla vastità del territorio; le sedi episcopali, inoltre, restavano vacanti per lunghi periodi, mentre la gestione degli affari rimaneva nelle mani del clero locale. A quel tempo non vi erano istanze di coordinamento tra i Vescovi: il clero diocesano era scarso di numero, cosicché la

maggior parte del lavoro di evangelizzazione ricadde sugli ordini religiosi, le cui relazioni con i Vescovi erano spesso conflittuali.

Questa situazione comportava, logicamente, notevoli ripercussioni sul lavoro missionario, pastorale ed educativo. Al principio, l'evangelizzazione segue le vicissitudini della penetrazione e della Conquista spagnola, la quale a sua volta variava a seconda del tipo di organizzazione sociale, della densità della popolazione e delle ricchezze delle società aborigene affrontate. La Chiesa si sarebbe impiantata con maggiore facilità nelle regioni in cui si concentravano le tasse più ricche e numerose, che in genere coincidevano con le zone indigene più popolate e con una complessa organizzazione sociale, e che facilitarono l'insediamento tanto della società tributaria degli spagnoli come della nuova Chiesa. Viceversa, l'evangelizzazione incontrerà molti ostacoli tra gli indios bellicosi e refrattari alla presenza dei conquistatori, alla quale reagivano con sollevazioni in armi, così come tra le tribù che subirono le razzie, le "cabalgadas" e le schiavizzazioni della tappa "antillana" della Conquista (in generale, gli indigeni della costa del Caribe, come i Cuna, i Tayrona e gli Zenú). La presenza della Chiesa sarà invece molto più forte nelle zone degli indios dell'altopiano cundiboyacense (Muisca) e di quelli del sud del paese (Pastos e Quillacinga). Il livello di tale presenza sarà differente nelle regioni in cui la popolazione indigena verrà quasi interamente sterminata, rispetto alle zone che presentano un maggior indice di meticciato. Questa diversificazione regionale della presenza della religione e dell'organizzazione ecclesiastica perdura tutt'oggi, con alcune differenze.

In questi processi di evangelizzazione e di riorganizzazione riscontriamo anche una certa differenziazione temporale, dovuta in buona parte alla periodizzazione della storia della società indiana: i rapporti del clero e della gerarchia ecclesiastica con le autorità e con la società civile saranno diversi nel periodo anarchico della conquista iniziale rispetto alla fase successiva, già più centralizzata e controllata dalle autorità inviate dalla metropoli. La posizione della Chiesa nella società americana varierà sensibilmente a partire dal secolo XVII, allorchè la crisi spagnola in Europa provocherà una decentralizzazione, di fatto, in America, fino alla seconda metà del secolo XVIII, quando si avrà un nuovo tentativo accentratore della metropoli tramite le riforme introdotte dai Borboni.

Nella prima fase della Conquista la Chiesa appare molto legata ai tentativi di controllo della Corona sui conquistadores "indisciplinati", trasformandosi in agente di mediazione tra i vari *caudillos*, che guerreggiavano tra loro per questioni riguardanti i confini dei rispettivi territori. La prima presenza della Chiesa in quella che oggigiorno è la Colombia si verifica a Santa Maria la Antigua, nel Darién (1510).

A dire il vero, i primi missionari erano quasi esclusivamente i cappellani dei conquistadores; la maggior parte dei cappellani – costretti ad accompagnare le spedizioni – non lavorarono con gli indigeni, sia perché ne disconoscevano le lingue, sia per i sospetti, logicamente motivati, che gli aborigeni nutrivano nei confronti degli spagnoli.

All'inizio l'evangelizzazione fu molto legata all'*encomienda*, dato che gli *encomenderos* erano obbligati a garantire l'istruzione cristiana degli indios; per questo motivo dovevano mantenere un chierico o un religioso, o – in assenza di questi – un indottrinatore laico (lo stesso *encomendero* o il suo maggiordomo). Ma la vera auge delle dottrine sarebbe cominciata soltanto con l'arrivo dei missionari appartenenti ad ordini religiosi – al principio Domenicani e Francescani – che giungevano nel paese verso il 1549 come missionari itineranti, e andavano di encomienda in encomienda.

Alla fine del secolo XVI si registra una nuova spinta verso l'organizzazione delle dottrine, che coincide con un importante cambiamento nella struttura delle chiese ispaniche; nel

1574 la Corona accetta i decreti del Concilio di Trento che – tra le altre cose – istituivano il principio in base al quale nessun chierico avrebbe potuto esercitare la giurisdizione di un Vescovo. Questo evento avrebbe generato numerosi contrasti all'interno del clero che fino a quel momento aveva goduto di una posizione di quasi-monopolio per le opere missionarie nelle Indie. Per questo motivo, le Cedule Reali del 1583 stabilivano che i chierici diocesani avrebbero dovuto esprimere una preferenza sui religiosi da candidare per i benefici ecclesiastici.

I conflitti tra religiosi diocesani erano spesso dovuti al problema costituito dal clero meticcio che aveva il dominio delle lingue indigene. Oltre a quello delle lingue, un altro problema che ostacolava la penetrazione della Chiesa, era l'odio indiscriminato verso il conquistador spagnolo, fattore che rendeva estremamente pericolosa la presenza dei missionari tra i popoli indigeni.

Le difficoltà dell'evangelizzazione erano confermate dalla persistenza delle credenze religiose dei Muisca dell'altipiano, che riuscirono a coesistere abbastanza a lungo con la nuova fede e con l'istituzione ecclesiastica: ciò è testimoniato dalle campagne intraprese dalla Chiesa per l'"estirpazione dell'idolatria" e dalla preoccupazione per l'esistenza di numerosi casi di "sincretismo".

La predicazione e la catechesi in lingua muisca ricevettero nuovo impulso dall'arrivo dei gesuiti nel 1599. Questi, nel 1605, fondarono una scuola per bambini indigeni a Cajicá e vennero organizzati corsi di dottrina settimanali per i bambini e domenicali per tutta la popolazione. Lo stesso esperimento fu ripetuto a Fontibón a partire dal 1608 e a Duitama dal 1615. Il dominio della lingua muisca e l'organizzazione scolastica fecero progredire notevolmente il processo di evangelizzazione.

I gesuiti si dedicarono anche all'evangelizzazione degli schiavi africani, soprattutto a Cartagena e nei suoi dintorni. Alonso de Sandoval giunse a Cartagena nel 1605 e qui riunì una équipe di interpreti di colore per insegnare la dottrina, nella loro stessa lingua, agli schiavi deportati che arrivavano dall'Africa. Sandoval fu in seguito sostituito da uno dei suoi discepoli, Pedro Claver, che venne poi canonizzato per la sua abnegazione nel lavoro di evangelizzazione e di ausilio agli schiavi.

La scarsa espansione "missionaria" della Chiesa contrasta con la sua presenza – sempre più attiva – in seno alla società creola, dovuta soprattutto all'opera educativa svolta ed alla marcata "creolizzazione" della Chiesa stessa, soprattutto a partire del secolo XVII. Un simile consolidamento della Chiesa coloniale non era compatibile con l'ignoranza religiosa di vari settori della popolazione e con la presenza di molti elementi di religiosità popolare, considerati dalla Chiesa ufficiale alla stregua di credenze superstiziose.

Il cambiamento verificatosi era dovuto a svariati fattori: l'insegnamento sistematico a bambini, servi e schiavi, spesso richiesto dalle autorità ecclesiastiche; la frequente predicazione a carattere spettacolare ed enfatico; le missioni popolari di gesuiti nei principali centri abitati e nelle aree rurali, e infine gli esercizi spirituali. Inoltre, la rete di collegi gesuiti, dove si educavano i creoli delle principali famiglie, incominciò a creare stretti legami tra la Chiesa e la società creola. Forse, però, il principale fattore di cambiamento venne dato dal considerevole aumento del clero – in quasi tutte le regioni del paese – dovuto all'espansione dell'apparato educativo della Chiesa.

La partecipazione della Chiesa alla Conquista, sin dalle prime fasi di questa, il suo ruolo di intermediaria tra i "caudillos conquistadores", la sua lotta per il controllo di conquistadores e encomenderos a fianco di alcuni funzionari regi, il suo progressivo inserimento nella società creola, portano con sé ed implicano una relazione simbiotica con il potere tempo-

rale, tanto nella metropoli come nella Nueva Greriada.

All'interno di questo sistema, la Chiesa coloniale in generale, e i Vescovi e i missionari degli ordini religiosi in particolare, iniziano ad assumere – coscientemente o meno – un ruolo importante come componenti di questa complessa impalcatura politico-amministrativa. Da qui deriva il fatto che non si può sostenere la totale subordinazione della Chiesa coloniale alle distinte istituzioni dello Stato coloniale spagnolo; si trattava invece di una sorta di delega parziale del Re ai gerarchi della Chiesa, che in un certo senso partecipavano al potere delle autorità peninsulari e delle classi governanti locali. Ma il problema si complicava maggiormente in relazione al sistema così detto del "patronato", che dava a re, vicerè e presidenti un'ingerenza diretta nella nomina delle autorità e di ogni genere di funzionari ecclesiastici, così come nel finanziamento e nell'amministrazione esterna della Chiesa. Tutto ciò generò un tipo di governo associato, che durante la colonizzazione provocò innumerevoli contrasti politico-religiosi, che andavano dalle dispute sulla "precedenza" nell'esercizio dell'autorità ed il protocollo tra chierici e governanti civili fino a duri scontri che giunsero alla soglia della guerra civile. Ciò era dovuto al fatto che non esisteva una netta delimitazione delle sfere di potere delle due istituzioni, per quanto si possa riscontrare una maggior concentrazione del potere in mano all'autorità civile, ed un maggior controllo da parte di questa sulla Chiesa a partire dall'ascesa al potere dei Borboni nel secolo XVIII.

La tendenza ad un maggior accentramento dei poteri e ad un maggior controllo da parte della Corona caratterizzò le cosiddette riforme borboniche, che incisero profondamente sui rapporti tra la Chiesa e lo Stato spagnolo. La tendenza della Corona spagnola ad intervenire negli affari interni della Chiesa era di vecchia data, ma si accentuò con l'ascesa al potere dei Borboni. Una delle misure più note delle riforme borboniche in materia religiosa fu l'espulsione dei gesuiti – nel 1767 – da tutte le colonie americane.

Le riforme borboniche di stampo monarchico erano molto legate alle idee illuministe, che rifiutavano i valori culturali e religiosi del Barocco nonché la filosofia e la teologia scolastica. Tuttavia, questo movimento in Spagna ed in America non ebbe quel carattere anticristiano di altri paesi, e nemmeno rappresentò una rottura totale con la tradizione religiosa ispanica, sebbene introducesse una certa secolarizzazione della vita e della società ed uno spirito antiromano. L'entusiasmo per le scienze naturali e per le nuove tendenze educative rappresentò un tratto caratteristico di questo nuovo spirito, che trovò espressione nella Spedizione Botanica del Mutis, nel Piano di Studi di Moreno ed Escandón e nell'incitamento all'educazione pubblica.

In materia religiosa il risultato più importante delle riforme borboniche fu il fatto di aver ultimato di recidere ogni rapporto tra le chiese ispano-americane ed il Pontefice di Roma; si abolirono infatti i rapporti al Papa che sostituivano le visite *ad limina apostolorum* dei vescovi. Inoltre vennero ristrette notevolmente le immunità ecclesiastiche, il diritto d'asilo, la giurisdizione del foro ecclesiastico, ecc.; diminuirono in forma considerevole le esenzioni tributarie ed i privilegi economici del clero, si posero limiti all'aumento del patrimonio ecclesiastico e si introdussero misure ammortizzatrici. I candidati a sedi episcopali ed a benefici ecclesiastici sarebbero stati scelti tra i chierici più sottomessi al governo e non tra i più capaci: tutto ciò produsse una maggiore identificazione tra l'Altare e lo Stato, le cui conseguenze si sarebbero viste durante il secolo XIX; d'altra parte, alcune misure borboniche ed i conflitti da esse generati avrebbero provocato una certa esautorazione e delegittimazione sia dell'autorità ecclesiastica che di quella civile; le conseguenze di tutto ciò sarebbero diventate evidenti nel movimento indipendentista.

La situazione si modifica però con la "Guerra dei Supremi" (1839-1841), quando la gerarchia ecclesiastica difese la legittimità del governo di Márquez. Questo atteggiamento diventerà ancora più chiaro con la partecipazione della gerarchia ecclesiastica alle riforme che – dopo la guerra – consolidarono l'ordine sociale e politico: la riforma costituzionale, la riforma educativa di Ospina e il ritorno dei gesuiti saranno tutti motivi di polarizzazione tra liberali e conservatori.

L'identificazione della Chiesa con i governi di Márquez ed Herrán fece sì che la nuova generazione liberale (programma Ezequiel Rojas ed articoli di Murillo Toro) presentasse il programma religioso come punto di rottura con quello che era definito il "vecchio santanderismo".

Le riforme miravano a neutralizzare l'allineamento della Chiesa con il Partito Conservatore ed a ritornare alla situazione antecedente alla Guerra dei Supremi: il Seminario torna a controllare l'Università, i gesuiti vengono espulsi e viene delegato l'esercizio dell'autorità per quanto riguarda le nomine di parroci a livello locale.

La separazione – avvenuta nel 1858 – tra Chiesa e Stato, ritenuta il mezzo ideale, ed il più indovinato, per scongiurare conflitti tra i due poteri, fece riflettere molti liberali sugli inconvenienti pratici che sarebbero potuti scaturire dal fatto di lasciare mano libera alla Chiesa in campo elettorale. Gli ideologi liberali iniziarono a scoprire di essere privi di mezzi per contrastare l'influsso elettorale della Chiesa nei contesti rurali; a tale influsso si attribuirono i trionfi dei conservatori Manuel M. Mallarino (1855) e Mariano Ospina Rodríguez (1857). L'esperienza del generale Mosquera, opposto alla candidatura ufficiale del suo stesso Partito Conservatore, fu molto simile.

Le prime misure adottate da Mosquera appena giunto a Bogotá (luglio 1861) sono l'espulsione dell'internunzio Ledójosqui e dei gesuiti (che erano ritornati nel paese nel 1858); la detenzione del canonico Sucre de Pocachica, il controllo totale dello Stato sulla Chiesa e l'estinzione delle comunità monastiche.

Le misure anticlericali di Mosquera saranno oggetto di una profonda ed appassionata discussione nella Convenzione di Rionegro (1863): paradossalmente, la cosiddetta "questione religiosa" diviene uno dei punti di contrapposizione tra i radicali e Mosquera, e ciò sta a dimostrare il carattere non monolitico della posizione liberale di fronte alla Chiesa. La Convenzione tendeva a scongiurare l'estremizzazione delle posizioni: ciò aprì il passo ad una soluzione intermedia, proposta da Manuel Ancízar, appartenente al gruppo mosquerista.

La situazione, un pò alla volta, cominciò a migliorare sotto la presidenza di Murillo Toro (1864-1865) che, nel suo messaggio del 1865 al Congresso, distingue la condotta di Vescovi come Torres ed Herrán da quella degli altri chierici e Vescovi, che seguivano le posizioni del Partito Conservatore, arrivando a perturbare le anime semplici che confondevano la difesa legittima di un credo con l'opportunità di sfruttare politicamente la situazione.

Il ritorno di Mosquera al potere (1865-1867) inasprì nuovamente le posizioni e comportò nuove misure contro Vescovi e chierici: il Vescovo Arbeláez, ausiliario di Bogotá, venne nuovamente espulso ma, in seguito alla caduta di Mosquera, avrebbe consentito il ritorno – sotto i governi del cosiddetto "Olimpo Radicale" – alla politica conciliatoria, perlomeno fino alla rivoluzione conservatrice del 1876.

In questo processo di conciliazione influirono non poco le capacità personali dell'Arcivescovo Vicente Arbeláez, convinto della necessità di consentire un avvicinamento personale ai più importanti capi del radicalismo e dell'urgenza di mantenere la gerarchia ed il clero cattolici al di sopra degli scontri tra partiti, in modo da evitarne la strumentalizzazione politica da parte del Partito Conservatore. Ciò, peraltro, avrebbe prodotto gravi tensioni

all'interno della Chiesa colombiana, che avrebbero poi condotto al limite dello scisma: in conseguenza di tale clima di tensione l'Arcivescovo si sarebbe guadagnato l'avversione dei militari conservatori e di parte della gerarchia e del clero. I conservatori, supposti difensori della Chiesa, appaiono interessati ad inasprire i conflitti tra Chiesa e liberalismo per ricavare vantaggio da tali contrasti.

L'ascesa al potere del gruppo indipendente – liberato da Nuñez – rappresentò un cambiamento notevole nei rapporti tra Stato e Chiesa. Il governo proponeva che la Santa Sede riconoscesse la liberazione dei beni di mano morta; si richiedeva che gli ecclesiastici non si opponessero all'educazione pubblica, che i preti informassero le autorità sui battesimi, sui matrimoni e sui decessi avvenuti. Il Governo offriva di ristabilire le relazioni in forma confidenziale; per le elezioni dei Vescovi, il Governo avrebbe presentato alla Santa Sede una terna di nominativi. Esso, inoltre, si impegnava a derogare alle leggi che risultavano sfavorevoli per la Chiesa, a permettere il libero insegnamento religioso ed a garantire il libero esercizio del ministero ecclesiastico.

Le idee di Caro e di Nuñez vennero recepite dalla Costituzione del 1886. Seguendo l'accordo preventivo, la Costituzione del 1886 venne approvata in nome di Dio come "fonte suprema di ogni autorità" e riconobbe come religione della Nazione la religione cattolica, apostolica e romana; i poteri pubblici, pertanto, si impegnarono a farla rispettare e a proteggerla come "elemento essenziale dell'ordine sociale". Venne poi consacrato il principio in base al quale nessuno potrà essere molestato per le proprie credenze religiose né costretto a professare credenze contrarie alla morale cristiana. Venne anche chiarito che la Chiesa non è, né sarà, "statalizzata" e che conserverà la propria indipendenza; l'istruzione pubblica sarà organizzata e diretta in concordanza con la religione cattolica. Ciò pose fine ai più aspri conflitti del secolo passato nelle relazioni tra Stato e Chiesa Cattolica.

In realtà, il Concordato del 1887 è una conseguenza logica di quanto stabilito dalla Costituzione dell'anno precedente. Il 31 Dicembre del 1887 fu firmato l'accordo: l'art. 1 inizia riconoscendo che la religione della Colombia è quella cattolica, e pertanto i poteri pubblici la riconoscono come elemento essenziale dell'ordine sociale e assumono l'obbligazione di proteggerla e farla rispettare. Il testo poi riconosce la libertà della Chiesa dinanzi al potere civile, di conseguenza essa può esercitare liberamente la sua autorità spirituale ed esercitare la giurisdizione ecclesiastica (art. 2).

La legislazione canonica sarà indipendente da quella civile, ma sarà rispettata dalle autorità (art. 3). Si riconosce alla Chiesa la personalità giuridica (art. 4) ed il diritto di possedere beni mobili ed immobili (art. 5). Sono esentati da tasse i templi, i seminari conciliari e le case parrocchiali ed episcopali (art. 6).

Particolarmente importante è l'art. 12, che stabilisce che l'educazione e l'istruzione pubblica in Università, collegi, scuole ed altri centri d'istruzione sarà organizzata e diretta in conformità con i dogmi e la morale della Religione Cattolica: in detti centri l'insegnamento religioso sarà obbligatorio e saranno osservate le pratiche pietose della Religione Cattolica. In conseguenza di ciò, l'art. 13 concede ai Vescovi diocesani il diritto d'ispezione dei testi di religione e morale e di scelta dei testi di queste materie. Nel resto delle materie, il Governo si impegna ad impedire che vengano propagate idee contrarie al dogma cattolico ed al rispetto e alla venerazione dovuti alla Chiesa. L'art. 14 assegna ai Vescovi la potestà di privare i maestri della facoltà di insegnare dette materie, qualora il loro insegnamento non sia in conformità con la dottrina ortodossa.

L'art. 15 dichiara che soltanto la Santa Sede ha il diritto di nominare Arcivescovi e Vescovi (punto di attrito durante quasi tutto il secolo XIX) ma indica una soluzione politica

del problema: il Santo Padre, "come prova della particolare deferenza ed al fine di conservare l'armonia tra la Chiesa e lo Stato", sottomette i nomi dei candidati all'attenzione del Presidente per sapere se esistono motivi di carattere civile o politico che li facciano considerare non graditi.

Particolarmente conflittuali gli articoli 17, 18 e 19: il matrimonio che dovranno celebrare coloro che professano la fede cattolica produrrà effetti civili solo nel caso che venga celebrato in armonia con il Concilio di Trento. Inoltre, le cause matrimoniali di scioglimento del vincolo, per quanto riguarda la coabitazione dei coniugi o la validità degli sponsali, saranno di esclusiva competenza delle autorità ecclesiastiche, sebbene gli effetti civili del matrimonio saranno retti dal potere civile.

Negli articoli dal 22 al 29, relativi alle questioni economiche, la Chiesa fa concessioni sui propri diritti economici in cambio del monopolio nella struttura didattica; ciò significò un ritorno alla posizione della Chiesa durante la colonizzazione, per lo meno in relazione al problema didattico. Con un vantaggio in più: la Chiesa è adesso molto più indipendente nei confronti dello Stato. Tuttavia, a lungo andare, questo controllo della struttura didattica le arrecò più svantaggi che altro: la Chiesa infatti – non avendo la necessità di creare un proprio apparato per l'evangelizzazione e l'istruzione religiosa – si adagiò sul controllo della struttura didattica ufficiale. E non si vide nemmeno obbligata ad un lavoro intellettuale di difesa e di riflessione sulla fede, dato che sorgeva appena qualche controversia da parte di alcuni educatori privati di posizioni liberali e positiviste. Tutto ciò fece sì che la Chiesa si venisse a trovare molto poco preparata per confrontarsi con il mondo pluralista e secolare che la circondava. Il suo controllo delle istituzioni, in particolare delle istituzioni educative, la fece rimanere chiusa in una campana di vetro che la isolava dalle correnti ideologiche e culturali imperanti nel resto del mondo. I problemi che avrebbe affrontato nel secolo XX hanno reso evidente gli inconvenienti di una simile posizione.

Un'altra conseguenza del Concordato del 1887 fu l'accentuazione della tendenza della Chiesa a schierarsi più decisamente con il Partito Conservatore, cosa che portò alcuni conservatori a considerarsi i difensori e quasi i padroni dell'istituzione ecclesiastica, che veniva sfruttata per motivi di propaganda elettorale e di mobilitazione all'interno del partito.

Ovviamente, bisogna riconoscere che non tutti i Vescovi e chierici partecipavano a queste forme d'intransigenza. Così come non tutti i settori conservatori cercavano di strumentalizzare a proprio favore i conflitti tra la Chiesa ed il liberalismo. Il conservatorismo storico, gruppo dissidente nel governo di Caro, denunciava la strumentalizzazione che veniva fatta dei problemi religiosi.

Vari fatti dimostrano che vi era una gran confusione tra religione cattolica e politica conservatrice, e che vi erano coinvolti gli intenti di manipolazione di alcuni capi conservatori. Ciò mette in evidenza una grave crisi interna del Partito Conservatore: privo di un leader, frammentato in mille gruppi di signorotti regionali, senza chiare regole del gioco per selezionare i candidati a livello realmente nazionale. Trascurando la questione sociale, d'importanza crescente, con una incomprensione totale verso il mondo che stava nascendo e con una impopolarità in aumento a causa delle misure repressive adottate per far tacere l'inquietudine sociale, il Partito Conservatore sembrava condannato al disastro.

IV. LA CHIESA DURANTE IL SECOLO XX, DAL 1930 AI GIORNI NOSTRI

Gli avvenimenti descritti nei paragrafi precedenti costituiscono un buon punto di riferi-

mento per spiegare i conflitti che sorsero tra la Chiesa ed il Partito Liberale a partire dagli anni trenta. Molte delle riforme modernizzatrici intraprese da Alfonso López Pumarejo supponevano la secolarizzazione della società e dello stato colombiano, la qual cosa, logicamente, toccava gli interessi della Chiesa.

A livello nazionale, i conflitti cominciarono a sorgere a seguito dei tentativi d'intervento statale nei collegi privati di religiosi, dove vennero inviati ispettori, e per la concessione della personalità giuridica alle logge massoniche. Ma i conflitti più profondi nacquero a proposito della riforma costituzionale del 1936, alla quale l'intero episcopato si oppose. Il manifesto dei Vescovi dichiarava che non poteva accettarsi come Costituzione colombiana una norma che non interpretava "i sentimenti e l'animo religioso del nostro popolo", dato che sopprimeva il nome di Dio nell'apertura della Costituzione e la menzione della religione cattolica come religione nazionale, cosa che le dava diritto alla protezione dello Stato in quanto elemento essenziale per l'ordine sociale. Inoltre, veniva soppresso il riconoscimento esplicito dei diritti della Chiesa, l'esenzione dalle tasse per templi e seminari, il suo monopolio dell'educazione, ecc.

Seguendo l'ormai tradizionale allineamento della Chiesa sulle posizioni del Partito Conservatore, si ebbero alcuni interventi a favore della candidatura di Ospina. Così l'oscillazione pendolare si manifestava ancora una volta. Con il ritorno del conservatorismo al potere, si tornò infatti all'educazione "cattolica". Nessuno doveva stupirsi, disse il Presidente Ospina, se nella scuola imperava "la morale cristiana e gli insegnamenti che provengono dalla fede dei nostri padri" essendo "la Nazione colombiana unanimemente cattolica". Nel settembre del 1952, durante la presidenza di Laureano Gómez, il ministro dell'Educazione diresse ai responsabili dipartimentali dell'istruzione una circolare nella quale ricordava la necessaria la "ricristianizzazione" dell'istruzione pubblica. Tale processo doveva consistere, in parte, nell'allontanamento dei maestri e dei direttori di scuole e collegi appartenenti al Partito Liberale.

L'ambiente conflittuale dell'epoca e l'intensa mobilitazione popolare andavano preparando la polarizzazione politica che sarebbe sfociata nel fenomeno della "Violenza". La tradizionale identificazione della Chiesa Cattolica con il Partito Conservatore avrebbe fatto sì che la reazione del popolo liberale contro il governo conservatore si dirigesse anche contro la Chiesa, come dimostrato dalla famosa esplosione di violenza popolare a Bogotá del 1948, nota come *bogotazo*.

La terribile situazione che viveva il paese spiega l'iniziale appoggio al governo del generale Gustavo Rojas Pinilla (1953), appoggio che un pò alla volta si convertì in opposizione per varie ragioni: il tentativo di creare una centrale sindacale non confessionale – di tipo peronista – opposta al sindacalismo cristiano della U.T.C.; il tentativo di creare una nuova organizzazione politica – la *Tercera Fuerza* – e la strage della Plaza de Toros (5 Febbraio del 1956) condannata dal giornale *El Catolicismo* e dallo stesso Cardinale Crisanto Luque nella sua pastorale di Quaresima.

Logicamente, la Chiesa appoggiò apertamente il Movimento "bipartitista" contro Rojas. Rojas dovette dimettersi dato che la situazione era divenuta insostenibile. La partecipazione della Chiesa nella campagna "bipartitista" contro Rojas avrebbe causato una conseguenza di grande rilievo: l'avvicinamento del Partito Liberale alla gerarchia ecclesiastica.

Il plebiscito che diede origine al sistema bipartitico fu appoggiato dal comitato permanente dei Vescovi metropolitani, il quale dichiarava che avrebbe agito per far abrogare le riforme del 1936, che erano in disaccordo con il sentimento cattolico del popolo colombiano.

Il testo del plebiscito rappresentava un ritorno a uno Stato confessionale, dato che aveva carattere di riforma costituzionale: si apriva con il nome di Dio come fonte suprema di ogni autorità e riconosceva che una delle basi dell'unità nazionale era il riconoscimento – fatto dai partiti – che la Religione Cattolica era la religione della Nazione; in quanto tale, i poteri pubblici l'avrebbero fatta rispettare come elemento essenziale dell'ordine sociale. Inoltre, la commissione politica del liberalismo considerò cancellate le battaglie di origine o pretesto religioso.

Il plebiscito riportava le relazioni Chiesa-Stato alle formule conservatrici del 1886, però con una differenza: il plebiscito era opera dei partiti tradizionali.

Il politologo nordamericano Alexander Wilde, in un testo che esamina sotto differenti aspetti il "Frente Nacional", sottolinea che questo accordo significò una rottura della tradizionale dipendenza della Chiesa dal Partito Conservatore e la fine dei suoi conflitti tradizionali, dato che la Chiesa veniva integrata nel sistema bipartitico. Scomparve pertanto l'attività elettorale dei chierici in favore del conservatorismo, salvo casi isolati. A partire da allora la Chiesa si dedicò ad un lavoro di modernizzazione interna, rafforzando le proprie strutture centrali attraverso una Segreteria Permanente dell'Episcopato con sede in Bogotá, praticamente un'entità nazionale di coordinamento delle differenti diocesi. La Chiesa inoltre si mostrò maggiormente preoccupata per i problemi dello sviluppo e dell'azione sociale, con una maggior presenza di scienziati sociali nelle proprie file. Tuttavia, Wilde ritiene che queste novità organizzative non facevano altro che coprire la struttura tradizionale dell'autorità gerarchica, che conservava un controllo assoluto, senza la minima tolleranza verso la necessaria autonomia, né verso l'innovazione creativa dei più bassi livelli della piramide ecclesiastica (A. Wilde, "The contemporary Church", in: *Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia*).

Proprio l'incapacità della gerarchia ecclesiastica di migliorare creativamente i problemi della mancanza di consenso interno nelle materie socio-economiche e politiche, rivelò l'assenza di risposte nuove ai nuovi problemi che si presentavano. Tale incapacità fu probabilmente il risultato del sistema con cui la Chiesa era abituata a funzionare di fronte alla società colombiana; il controllo dall'alto delle istituzioni civili – considerate uguali o subordinate a quelle ecclesiastiche – presuppone il mantenimento di un'immagine monolitica, che negozia da pari a pari con lo Stato. Non può darsi il lusso di apparire divisa verso l'esterno. Il problema è che tale sistema smette di funzionare quando sparisce il consenso sulla legittimità delle istituzioni.

E ciò fu esattamente quello che avvenne a partire dagli anni sessanta. Tanto l'unanimità dottrinale all'interno della Chiesa Cattolica quanto il consenso sulla legittimità delle istituzioni nazionali iniziarono a sfumare. Tale cambiamento non rappresentò soltanto il risultato delle riforme politiche ed economiche del sistema bipartitico ma fu anche il riflesso dei cambiamenti avvenuti nella società colombiana e nella Chiesa nazionale a partire dal Concilio Vaticano II.

Ovviamente i cambiamenti verificatisi nella società colombiana dovevano interessare la situazione della Chiesa in detta società. Con un sistema organizzativo e pastorale pensato per un mondo prevalentemente rurale ed un paese isolato dalle idee e dalle correnti intellettuali in voga nel resto del mondo, la Chiesa dovette affrontare la sfida di un'accellerata urbanizzazione e di una maggiore apertura intellettuale del paese. I progressi economici nella campagna e nella città comportarono un aumento delle disuguaglianze sociali, una crescente disoccupazione ed un'emigrazione di massa dei contadini verso le città; tutto ciò portò alla metropolitanizzazione delle quattro principali città del paese e ad un mostruoso

aumento della popolazione emarginata, e rappresentò un mutamento fondamentale nei problemi che i sacerdoti dovevano affrontare nelle parrocchie urbane.

La crescente professionalizzazione delle classi medie, specialmente per quanto concerne il sesso femminile, provocò importanti modifiche nella struttura familiare e condusse ad un modello di famiglia organizzata intorno ad un solo progenitore ed alla proliferazione delle unioni di fatto, alle quali né la società civile né la Chiesa erano abituate. Questa inadeguatezza si vede riflessa nella legislazione familiare vigente, che non può essere modificata in virtù del Concordato ratificato di recente. Un altro tema particolarmente conflittuale è stato quello relativo alla pianificazione familiare, che si è diffusa in tutto il paese producendo un calo del tasso di natalità impensabile solo 20 anni fa.

Ma anche nel seno della stessa Chiesa Cattolica si verificarono importanti mutamenti che presero alla sprovvista la maggioranza dei gerarchi colombiani. Il Vaticano II rappresentò un importante tentativo di dialogo con il mondo moderno sorto dall'illuminismo, dato che sottolineava la dimensione storica della Chiesa, approvava la concezione della Chiesa come popolo di Dio in cammino attraverso la storia. L'assoluta maggioranza della gerarchia e del clero colombiano si trovò impreparata di fronte a un simile cambiamento, dato che da due secoli lottavano contro l'idea di libertà religiosa poi approvata dal Concilio. Vari Vescovi e teologi giunsero al punto di confessare che le norme recenti avevano "scompaginato" i loro i manuali di teologia; molti accettarono solo in forma superficiale i nuovi concetti, che rappresentavano una vernice modernizzatrice che si sovrapponeva alle loro concezioni tradizionali.

Le differenze dei livelli di assimilazione dei nuovi concetti produssero non pochi problemi all'interno dell'istituzione ecclesiastica: i settori più giovani del clero, formatisi nella mentalità post-conciliare e maggiormente inseriti nella realtà sociale del paese, un pò alla volta assunsero posizioni sempre più radicali rispetto alla società ed allo Stato, soprattutto in seguito ai contatti con pensieri e gruppi di sinistra, nel quadro di un dialogo per il quale non erano intellettualmente preparati. Si ebbero molti gesti imprudenti e uscite discutibili dei nuovi "profeti" rispetto all'istituzione ecclesiastica, dovute in parte alla loro gelosia apostolica e al loro desiderio di identificarsi con la situazione di miseria del popolo, ma anche alla loro ingenuità politica ed alla poca conoscenza delle scienze sociali: da qui la loro tendenza a mitizzare e a sopravvalutare in forma acritica i valori del marxismo, presentati in genere in versione più semplicistica e meno approfondita. La belligeranza delle domande di questi settori clericali nelle loro denunce contro una gerarchia ecclesiastica che essi consideravano troppo compromessa con i settori dominanti, provocava un maggior irrigidimento da parte dei Vescovi, fino al punto che si impedì ogni tipo di dialogo nei cosiddetti settori "ribelli" del clero, la cui imprudenza e mancanza di tatto politico andavano spesso di pari passo con la mancanza di coscienza pastorale e con l'incomprensione della realtà sociale da parte della gerarchia ecclesiastica, la cui unica risposta era in genere il ricorso all'autorità.

Tale contesto di incomprensioni e di differenti opinioni sulla situazione del paese, spiega le posizioni della gerarchia di fronte a Camilo Torres, i gruppi sacerdotali di "Golconda" e "SAL" (Sacerdoti per l'America Latina) ed altri gruppi simili. Camilo Torres instaurò inizialmente un tentativo di dialogo con il mondo universitario, con le scienze sociali e con una società considerata ingiusta. In seguito Camilo radicalizzò le proprie posizioni, insistendo sulla necessità che l'amore cristiano divenisse efficace, traducendosi nella scienza, nella tecnica, nella politica, fino ad arrivare anche alla "violenza guerrigliera". La scienza e l'esperienza lo avevano convinto che la rivoluzione era la condizione necessaria per realiz-

zare quell'amore efficace che la sua fede gli richiedeva. Pertanto, riteneva la rivoluzione un dovere per tutti i cristiani.

Il gruppo Golconda rifiutava, allo stesso modo, l'imperialismo neocoloniale, la borghesia nazionale e il sodalizio tra Chiesa e Stato, ponendosi come obiettivo la lotta "per un cambiamento profondo ed urgente delle strutture socio-economiche del paese" e per la modernizzazione delle strutture ecclesiastiche, sia di quelle interne che di quelle legate alla società e allo Stato.

Il gruppo dei Sacerdoti per l'America Latina (SAL) tentò di raccogliere le idee di Camilo Torres e del Gruppo Golconda. Il gruppo raccolse però, nel 1972, un consenso minimo. Nelle teorizzazioni di questo raggruppamento si poneva l'accento sull'opzione evangelica per i poveri come esigenza della vocazione sacerdotale e si rifiutava il capitalismo così come la ricerca di una terza via riformista tra capitalismo e comunismo, optando per il socialismo. L'anonimato del gruppo e la belligeranza delle sue denunce contro la gerarchia arrivò ad esasperare ancora di più la maggioranza dei Vescovi, che incominciarono a vedere nemici della Chiesa in ogni gruppo o persona che assumesse una posizione critica.

Nel 1976 la Conferenza Episcopale Colombiana affrontò il tema dei sacerdoti, religiosi, religiose e laici che avevano assunto in politica una posizione radicale; i risultati della riunione furono inseriti nel documento "Identità cristiana nella lotta per la giustizia". In esso si criticano i tentativi di sintesi tra marxismo e cristianesimo, con allusioni ai gruppi Golconda e SAL, agli incontri sulla "Teologia della Liberazione" e a sacerdoti che facevano parte di centri di studio o di ricerca quali CINEP, DENUNCIA, ENCUENTRO, IPLAJ e simili. Secondo il documento tutti costoro rappresentavano un "vero attacco contro i pilastri stessi della fede cattolica", un'identificazione errata dell'evangelizzazione con una pretesa promozione umana, una concezione soggettiva di un supposto cristianesimo che prescinde dal magistero e dalla tradizione della Chiesa. Si critica soprattutto il socialismo e l'uso di categorie di analisi marxista. A causa di tutto ciò, la gerarchia esorta tali gruppi a riflettere e a modificare le proprie posizioni, nonché a scegliere la preghiera ed il dialogo con le comunità cristiane presiedute dai Vescovi. Cinque anni più tardi, nell'Agosto del 1981, la XXXVII Assemblea Plenaria dell'Episcopato Colombiano emetteva una solenne condanna del CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular, diretto dai gesuiti) e della sua rivista *Controversia*, nonché della rivista *Solidariedad* e delle cosiddette "Comunità Ecclesiali Popolari". Secondo la condanna, questi gruppi e le loro riviste erano imbevuti "di ideologie e propositi che attentano gravemente alle dottrine e alle discipline della Chiesa", ed avevano persistito "nei loro propositi ideologici che rompono la comunione della Chiesa del Signore".

Ad ogni modo, negli ultimi anni questi contrasti sono andati attenuandosi e si è abbandonata la polarizzazione e la radicalizzazione delle diverse posizioni. Forse ciò è stato il risultato combinato di vari fattori: la sinistra colombiana ha sofferto una crisi profonda ed un sano processo di demitizzazione, mentre i gruppi in questione hanno chiarito in forma autocritica molte delle proprie posizioni. È possibile che l'evoluzione della situazione politico-economica del paese ed alcuni mutamenti nella gerarchia episcopale e nei gruppi in questione abbiano avuto a che vedere con questo processo di maggior pluralismo e di accettazione delle differenti posizioni all'interno della Chiesa.

La relazione della Chiesa ufficiale rispetto allo Stato ed alla società civile, invece, sembra essersi modificata molto poco: nonostante alcune proposte di denuncia o di modifica del Concordato vigente, il paese è rimasto sorpreso nel maggio 1985 dalla ratifica del Trattato – a tempo indefinito – con solo delle minime modificazioni di carattere giuridico. In

relazione alla società, la condanna della gerarchia ecclesiastica si è venuta ad aggiungere alla critica generalizzata dei sindacati corporativi e del Governo contro lo sciopero generale (*paro cívico*) del giugno 1985. In tale condanna, i Vescovi dichiarano di essere coscienti dei problemi che tormentano i poveri del paese, ma assicurano che uno sciopero di questa natura non conduce alla soluzione dei mali enunciati, bensì all'affondamento del paese in inutili e controproducenti turbamenti. Per questo motivo, invitano tutti i cattolici a dare prova di sensatezza mettendo da parte "ogni tentazione di violenza, sovversione ed anarchia".

I recenti fatti di violenza politica e di narcotraffico hanno portato la Chiesa su una posizione di maggior presenza nella società e di appoggio ai dialoghi per la pace, nei quali si è ripetutamente offerta come mediatrice. Ma gli ultimi governi liberali si sono mostrati restii di fronte a tali offerte, forse per timore che ciò potesse influire sul proseguimento delle negoziazioni per modificare il Concordato in vigore. Alla fine, però, le modifiche sono state accettate da entrambe le parti nel 1992.

VIOLENZA E POLITICA: LE RADICI DI UN BIPARTITISMO IMPERFETTO

di
Carlos Eduardo Jaramillo

I. INTRODUZIONE

L'obiettivo di questo saggio è delineare una descrizione generale del fenomeno della violenza in Colombia, centrando il discorso sulla violenza politica che ha assunto le caratteristiche di un vero e proprio conflitto armato tra partiti, organizzazioni o gruppi paramilitari. Intendiamo dire con ciò che qui non verranno prese in considerazione tutte le diverse forme di violenza armata, resteranno quindi escluse dal presente studio le forme di violenza generalizzata come la repressione politica, lo sfruttamento coatto, il condizionamento violento (sia fisico che psicologico) ed altre modalità violente che sono state spesso adoperate nel corso della nostra storia. Pur partendo dal XIX secolo, ci soffermeremo sull'analisi della violenza politica attuale e, particolarmente, su quella che in Colombia si è cominciata a vivere a partire dalla fine degli anni quaranta e che, con alcune differenze nella configurazione e nelle tendenze, si prolunga fino ad oggi.

Se guardiamo indietro, alla storia della Colombia, dalla scoperta fino ad oggi, è facile percepire la frequenza con cui la violenza appare particolarmente legata ai processi politici. Senza andare lontano nell'osservazione di questo fenomeno basterebbe fermarsi al XIX sec., quando fu raggiunta l'indipendenza dalla Spagna (1810) ed ebbe inizio la vita repubblicana. Tra il 1810 e il 1900, la popolazione colombiana ha vissuto all'incirca 50 conflitti armati, tra guerre locali, nazionali e internazionali, il che sta a significare che si è combattuto in media un conflitto armato ogni due anni. Fenomeno questo che caratterizza la Colombia come un paese nel quale l'uso delle armi per risolvere i conflitti è una costante.

La grande estensione della Colombia e la sua geografia irregolare, permisero lo sviluppo di molte guerre locali non prive di una qualche incidenza sul resto del paese. In alcuni casi è bastata la partecipazione di uno dei suoi Stati o Dipartimenti (a seconda del momento storico) per coinvolgere mezza Repubblica (in termini territoriali). Com'è accaduto ogni volta che il Dipartimento del Cauca è entrato in conflitto.

II. ALLA RICERCA DELLE CAUSE

Come si è detto, la violenza politica è stata ricorrente nella storia colombiana. Nono-

stante ciò, non si è avuto un gran interesse ad analizzarne le cause. Solo adesso, nel momento in cui il fenomeno ha raggiunto livelli di complessità senza precedenti, il suo studio è motivo di preoccupazione anche da parte dei poteri pubblici. L'aumento generalizzato della violenza negli ultimi dieci anni, il rafforzamento delle modalità operative – come nel caso del narcotraffico, che lo ha portato a sfidare lo Stato stesso – e l'angoscia nazionale per la crescita di questi fenomeni e per la ricerca di una via d'uscita dall'intreccio complesso costituito dalle varie componenti, hanno fatto sì che le ultime amministrazioni governative che si sono succedute assumessero la ricerca della pace come loro obiettivo primario.

Tutto ciò si è manifestato in una consapevolezza esplicita della necessità di studiare i diversi modelli di violenza dalla prospettiva particolare delle scienze sociali. Quest'esigenza è stata tradotta nello stanziamento di finanziamenti per la ricerca, nell'incentivazione di confronti pubblici delle esperienze e di momenti per l'esposizione dei risultati (fori, conferenze, seminari, etc.), nella rivalutazione delle scienze sociali come strumenti d'analisi; il che ha stimolato tanto la costituzione di Gruppi di Ricerca finanziati dal Governo (a partire dalla famosa "Commissione dei Violentologi" nominata dal Presidente Barco), quanto una certa ricettività rispetto ai risultati delle ricerche e ai suggerimenti da essi derivanti.

Se, di fronte agli attuali avvenimenti che sta vivendo il paese, la preoccupazione ha portato a incentivare lo studio e a rendere la violenza un tema centrale della politica, tuttavia non sempre è stato così e nel XIX sec. prevaleva l'ignoranza rispetto a questo fenomeno e alle sue cause. Nel secolo scorso, infatti, erano pochi gli studiosi e poche erano le ricerche sull'eziologia della violenza. Questo fatto ha limitato in proporzione non indifferente la portata degli studi attuali. Possiamo dire, perciò, che malgrado l'oscurità prevalente riguardo alle radici del fenomeno, il boom della ricerca sulla violenza a livello di storia nazionale, regionale e locale, che da circa otto-dieci anni vive il paese, ha portato molti ricercatori a compiere dei passi importanti guardando anche al passato. Ciò permette di precisare alcuni elementi che, essendo specifici del processo colombiano di sviluppo, possono essere indicati come elementi generatori di condizioni favorevoli all'uso della violenza. Vediamo alcune ipotesi che esplorano in questo senso il recente passato.

Alcuni identificano l'origine della tendenza dei colombiani alla violenza nella loro eredità genetica, derivante dalle popolazioni indigene, coinvolte fin dall'inizio della Conquista e poi nella fase della Colonia in un processo economico e sociale intriso di violenze e di sopraffazioni, e in particolare dai Caribi. Questa ipotesi è stata rafforzata da storie regionali che rivendicano, non di rado esagerandolo, il carattere guerriero di alcune tribù dell'interno del paese, come per esempio i Pijaos. Storie che cercano di spiegare, non prive di un certo orgoglio, il carattere conflittuale degli abitanti di alcune regioni del paese nelle quali l'uso della violenza si è fatto particolarmente ricorrente, come nei dipartimenti del Tolima e di Santander.

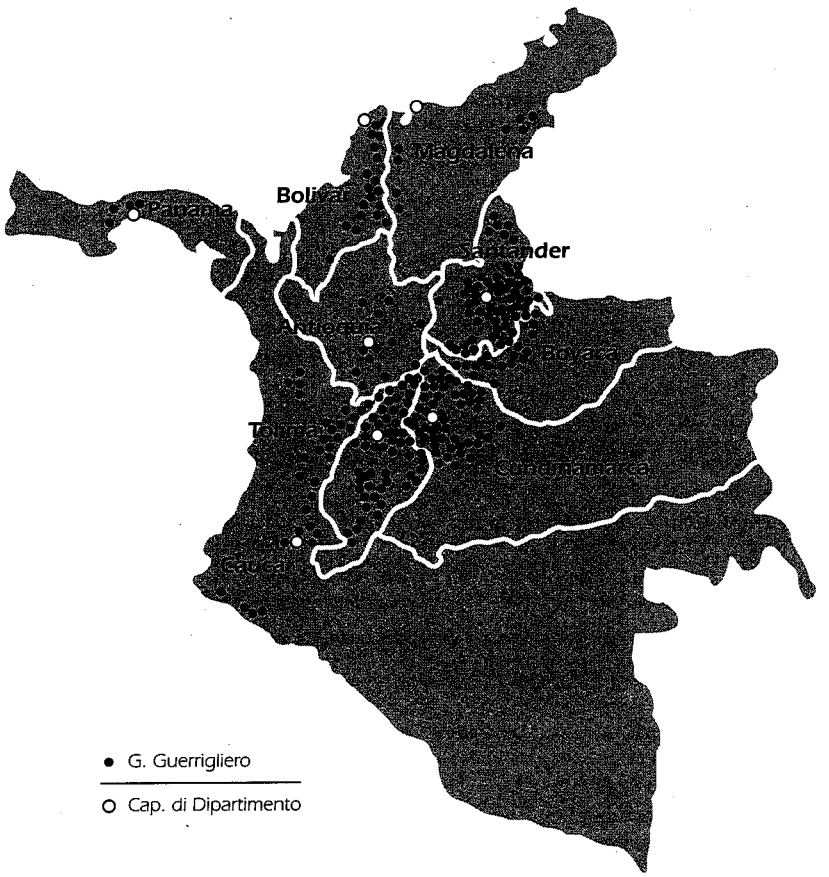
Gli storici e i ricercatori sociali, interessati allo studio del nostro XIX secolo, hanno rinvenuto alcuni dati che, sia singolarmente che collettivamente, possono fornire delle ragioni molto più consistenti di quelle dell'ereditarietà genetica, riguardo alla tendenza nazionale verso l'adozione di mezzi risolutivi violenti per le contraddizioni interne.

1. L'INCROCIO ETNICO

La Colombia è il paese delle Americhe nel quale la commistione razziale ed etnica ha avuto maggiori dimensioni. Ciò ha permesso al nucleo più forte della popolazione di poter scegliere l'autodefinizione come "bianchi" o "indigeni" a seconda del contesto e dei possibili vantaggi, scampando così – in parte – agli obblighi spettanti a ognuno dei diversi raggruppamenti razziali. In questo modo gruppi di bianchi occuparono le terre di alcuni Resguardos (Riserve di terra concesse dalla Corona agli indigeni), rivendicando la loro condizione di indios e, contemporaneamente, facendo valere il loro status di bianchi o come eredi dei conquistadores spagnoli, per godere dei benefici del potere e della burocrazia moderna.

Questa popolazione che oscillava nella sua definizione identitaria a seconda delle proprie convenienze, fuggendo i doveri e rivendicando i diritti, fece della massa maggioritaria una componente sociale ingovernabile. Alcuni ricercatori individuano l'origine endemica

FIGURA 1
Guerriglie liberali: 1899-1902



della violenza nelle caratteristiche proprie di questa classe amorfa e opportunista, non sottomessa e maggioritaria, che coincide con la definizione razziale di "meticcio".

2. LA GRANDE POVERTÀ

Il territorio corrispondente all'attuale Colombia ha vissuto, fin dalla scoperta, il mito dell'"El Dorado", indicato come il luogo in cui si trovavano enormi ricchezze. A dispetto del mito, questo territorio era invece contraddistinto da una generale e diffusa povertà. Esisteva infatti una notevole differenza tra le ricchezze minerarie rinvenute dagli spagnoli in Messico e Perù, e quelle offerte dal territorio colombiano. La relativa povertà di metalli pregiati, legata ad altri elementi che condizionavano le possibilità di crescita economica, hanno impedito il consolidamento di una classe dirigente capace d'imporre una visione del mondo unica e un modello di sviluppo; ha prodotto quindi una classe debole che mostra poca coerenza interna e che è dovuta sempre scendere a compromessi e a negoziati per poter governare, sempre condividendo con altri soggetti sociali l'esercizio del potere.

I grandi momenti di espansione economica vissuti dal paese sono stati effimeri e non hanno generato processi economici che avessero un'incidenza reale sullo sviluppo complessivo. Il boom delle esportazioni d'indaco, per esempio, o di china, prodotti forestali che fanno parte della cosiddetta "economia estrattiva", erano vantaggiosi perché implicavano solo minimi costi per la raccolta. Per ciò che riguarda l'incidenza dei processi economici di questo tipo si può citare il caso della china: quando finalmente la potenzialità redditizia della china fu in grado di funzionare come incentivo alla coltivazione agro-industriale di questa pianta, nel mercato internazionale è venuto a mancare uno spazio adeguato all'offerta e ciò a causa della concorrenza esercitata dai produttori asiatici e dalle sostanze di sintesi che sostituivano il prodotto vegetale. Così morì, perché non concorrenziale, un importante settore dell'economia che cominciava a costituirsi intorno alla china.

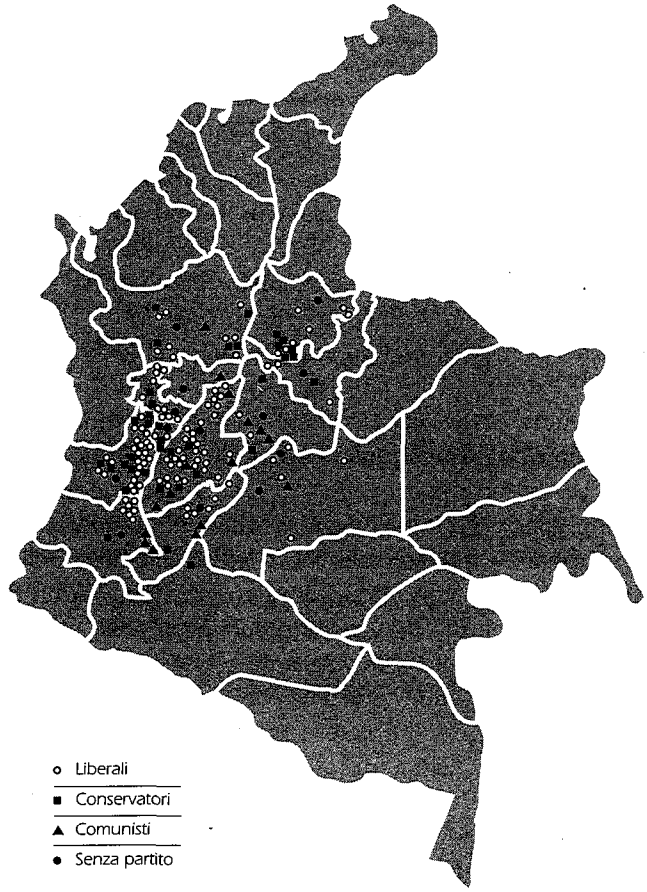
Altrettanto era accaduto con il tabacco, sebbene in questo caso l'effetto fosse stato più duraturo e avesse richiesto sin dall'inizio l'appropriazione delle terre e la ricerca di manodopera qualificata. I coltivatori, tuttavia, non avevano investito i loro guadagni né nel rafforzamento della produzione, né nella diversificazione della stessa; per questo motivo, quando ha termine anche il boom del tabacco, a causa della concorrenza esercitata dai paesi produttori caraibici, di pari passo s'indebolisce la classe dirigente la cui fortuna economica – e quindi politica – dipendeva dalla produzione ed esportazione di questo prodotto. Durante il XIX sec. la Colombia ha visto il succedersi di vari boom nelle esportazioni: oltre a quello noto del caffè, vi sono stati il boom del caucciù, nato sulla base dello sfruttamento del lavoro coatto degli indigeni (tramite lo schiavismo o l'indebitamento); anche questo periodo di abbondanza terminò a causa della concorrenza esercitata dai paesi produttori asiatici.

Fra tutte queste effimere ricchezze, dissoltesi repentinamente come erano apparse, soltanto quella derivata dal caffè è ancora un'importante attività produttrice di reddito, pur subendo le difficoltà causate dall'instabilità dei prezzi. I capitali più consistenti del paese, una miseria se paragonati a quelli delle classi dirigenti di altri paesi latinoamericani (si pensi, in particolare, a quelli formatisi in Cile, Perù, Messico, Argentina) si costituirono all'ombra del commercio detto di "miscellanea", ossia il commercio per il mercato interno

di stoffe, di liquori e di altri articoli e l'esportazione di tabacco e di caffè, appunto, ma anche di cuoio, e di articoli di produzione artigianale. Secondo gli studiosi, questi fenomeni sono all'origine della debolezza cronica che da allora affligge il governo nel funzionamento dei meccanismi di controllo e coesione sociale e nella sua struttura economica, politica e sociale.

Dalla congiunzione di questi elementi, logicamente, deriva la spiegazione dell'instabilità cronica e del suo corollario fatto di violenza. È in questa instabilità economica che – a parere di molti – s'innesca la tendenza nazionale all'uso della forza delle armi nella lotta contro l'ingiustizia, reale o immaginata, e nella risoluzione delle contraddizioni di un paese ancora in formazione. Il radicalismo con cui i colombiani abbracciano le loro idee e la povertà generale, che rende minima la disponibilità di un surplus di risorse e deboli i gruppi dominanti, unite alla tendenza ad eliminare fisicamente gli oppositori politici, assunta dal ceto dirigente, hanno portato a far sì che il conflitto civile divenisse il meccanismo più in

FIGURA 2
Gruppi guerriglieri per partito politico: 1949-1963



uso per affrontare le contraddizioni di ordine politico-sociale. Molto presto, i tentativi di democratizzazione, sulla base dei quali si voleva costruire il paese, presero l'indirizzo della retorica politica. Il Parlamento e le altre istituzioni create per il dibattito politico divennero i luoghi nei quali si discuteva di problemi secondari, dato che quelli fondamentali per il paese venivano affrontati nei campi di battaglia con l'impiego delle armi. Questa condotta diffusa, intollerante e belligerante, fece del XIX sec. una sequela di guerre che più volte hanno visto la partecipazione della popolazione colombiana schierata su due fronti contrapposti.

III. IL XX SECOLO: DALLA VIOLENZA PARTITICA ALLE VIOLENZE DEI GIORNI NOSTRI

1. DAI MILLE GIORNI ALLA "CALMA CHICA"

La cosiddetta "Guerra dei Mille Giorni" fu soltanto l'ultimo conflitto civile del XIX sec. Ebbe inizio il 17 ottobre del 1899 e si prolungò per tre anni, finì cioè quando era già cominciato il XX sec. (terminò il 24 novembre 1902 con il trattato di pace firmato sulla nave americana Wisconsin, nel porto di Panama). Questa guerra, come quelle precedenti (ad esclusione della guerra per l'Indipendenza, che oppose spagnoli a creoli), e come i conflitti armati posteriori, succedutisi fino alla decade degli anni sessanta, oppose i liberali contro i conservatori (sebbene non sempre i gruppi contendenti si siano identificati con questi nomi). Sono questi due i partiti tradizionali colombiani. Il Conservatore, più legato alla tradizione ed alla Chiesa; il Liberale, almeno fino alla metà del XIX sec., fu il serbatoio delle idee nuove e paladino delle rivendicazioni degli umili, rifugio di radicali e progressisti. Oggi il panorama politico colombiano è divenuto più complesso e, sebbene i partiti tradizionali controllino l'80% dell'elettorato, esistono altre formazioni politiche come il Partito Comunista (PCC), l'Unione Patriottica (UP), la Democrazia Cristiana e il Movimento Operaio Rivoluzionario. Questa guerra civile, generalizzata, estesa e profonda, modificò nella forma e nella sostanza la violenza politica successiva. Quando questa guerra ebbe termine, le organizzazioni di partito cessarono di concepire il conflitto armato come l'unico strumento di confronto politico. L'insegnamento recato dagli avvenimenti, parallelamente all'urgente necessità di migliorare l'apparato militare affinché potesse garantire una maggiore stabilità del Governo e lo sollevasse dalla condizione di mero strumento di un partito, modificarono le linee di tendenza generali ma non incisero sul senso delle contraddizioni politiche. La tendenza a fare uso delle armi perse forza ma rimase la contraddizione (nel senso di uno sviluppo democratico delle relazioni politiche) dell'uso dell'eliminazione fisica degli oppositori come la via per raggiungere il potere o per mantenerlo. Seppure i liberali e i conservatori hanno continuato ad uccidersi fra loro, ciò non avvenne nell'ambito di una guerra dichiarata ma all'ombra dei contesti conflittuali regionali, che vedevano l'impegno di gruppi di civili costituitisi in bande paramilitari. Il crimine più clamoroso, realizzatosi in questo contesto di "guerra informale" fu l'uccisione del generale Victoriano Lorenzo, avvenuta a Panama. Victoriano Lorenzo era un indio "cholo" che, a colpi di machete, si era au-

toproclamato generale delle forze liberali di Panama. Alla fine del conflitto e già firmato il trattato del Wisconsin che proteggeva lui e i suoi uomini, fu consegnato dal proprio generale Herrera, comandante delle forze liberali della regione, nelle mani dei conservatori che – dopo un finto processo – lo fucilarono. In questo periodo, che arriva fino al 1930, i vincitori della guerra civile dei Mille Giorni utilizzarono i vantaggi di cui erano in possesso per incentivare l'uso della violenza, nel tentativo di eliminare i propri avversari in nome della pacificazione del paese.

Quando – nel 1930 – il partito Conservatore perde il potere, acquisito con la guerra, a seguito di divisioni e conflitti interni, ha luogo una nuova ondata di violenza politica dovuta al fatto che al processo di liberalizzazione dell'amministrazione pubblica si aggiunse la voglia di rivincita delle parti. Durante questo periodo e sotto la protezione della politica detta della "Rivoluzione in Marcia" delineatasi durante la prima amministrazione del Presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938), nuovi venti soffiarono in Colombia. La Repubblica fu presa da una volontà di un liberalismo rinnovato e radicale che incoraggiava le lotte agrarie e quelle degli indigeni, ed il rafforzamento organizzativo della classe operaia attraverso la formazione di sindacati. Tutti fenomeni, questi, che stimolarono la ripresa della violenza politica. Sebbene alla fine di questo periodo, specie durante la seconda amministrazione di López Pumarejo (1942-1946), alcuni settori del liberalismo fecero marcia indietro nel processo rivoluzionario da loro iniziato, ormai – nel panorama politico – si era innestato un nuovo elemento di perturbazione sociale che, molto presto, divenne una fonte di violenze politiche: la classe operaia che, finalmente organizzata, partecipò allo scontro tra capitale e lavoro.

Il terzo periodo di gravi perturbazioni si presentò quando il liberalismo, dopo sedici anni trascorsi al potere, dovette cedere il governo al conservatore Mariano Ospina Pérez (1946-1950). In questo periodo le tensioni politiche erano molto più acute che non durante i precedenti avvicendamenti al potere. Perché il liberalismo aveva perso le elezioni pur essendo maggioranza (infatti i liberali si erano divisi su due candidati, Gabriel Turbay e Jorge Gaitán; ciò permise ai conservatori – rimasti uniti – di imporre il proprio candidato). Ma anche perché all'interno del partito, la figura di Jorge Eliécer Gaitán era divenuta estremamente carismatica; Gaitán era un leader di origine popolare che sfruttò le contraddizioni manifestatesi durante la Rivoluzione in Marcia e radicalizzò la propria impostazione politica dando il carattere di lotta di classe al confronto tra i partiti. Il suo assassinio, avvenuto nelle vie di Bogotá quando egli era un leader riconosciuto, fece scoppiare un conflitto armato di grandi proporzioni.

Questa tappa, che ha inizio negli anni 1948-1949 e che si conclude nel 1959, costituisce il periodo che storiograficamente si conosce come "La Violenza". Periodo durante il quale i partiti tradizionali si combattono in una maniera molto più aperta e grave di prima. A partire dall'assassinio di Gaitán, avvenuto a Bogotá il 9 aprile del 1948, gli esponenti liberali, perseguitati nelle città e nelle campagne, decisero di mobilitare e di armare la base contadina del partito che combattè contro il Governo conservatore principalmente nella regione dei Llanos Orientales. Questo conflitto – che si prolungò fino alla fine degli anni cinquanta provocò, secondo le stime dei ricercatori, circa 300.000 morti, quasi tutti contadini o individui provenienti dai ceti sociali più umili delle città.

In questa lotta il Governo si appellò, fin dall'inizio, alle diverse forze di polizia che esistevano all'epoca (Municipale, Dipartimentale e Nazionale) e anche ai gruppi di civili paramilitari che agivano insieme a queste. I civili, che operavano individualmente o organizzati in piccoli gruppi e che furono conosciuti come "Los Pajaros", agivano protetti sia dalle autorità civili che da quelle militari. Quando la situazione di diffusa belligeranza era ormai in stadio avanzato, entrò in campo anche l'Esercito Nazionale, andando a integrare e rafforzare l'apparato repressivo per mezzo del quale il Governo conservatore liquidava gli oppositori. L'esercito, dopo aver subito dei cambiamenti nelle sue strutture affinché divenisse più affidabile per il Governo, fu inserito pienamente nelle operazioni condotte contro la guerriglia liberale.

Questo periodo di violenza acuta, la cui fase iniziale interessò il centro del paese, vide il progressivo mutamento dell'impostazione politica di alcuni gruppi in armi che da posizioni liberali radicali si spostarono nell'area comunista, dando origine a nuove formazioni guerrigliere. Con l'ascesa al potere del Generale Rojas Pinilla, si verificò una amnistia penale della quale si beneficiarono molti gruppi guerriglieri liberali, particolarmente quelli che operavano nei Llanos orientali. Quando la violenza ebbe un nuovo impulso, la presenza della guerriglia nei Llanos era ormai marginale e l'azione si era ormai spostata nelle regioni del centro del paese (vedi la figura 2).

In termini generali, possiamo affermare che la violenza politica non presentò una grande complessità, riducendosi alla mobilitazione degli strati di popolazione rurale, organizzati in formazioni di guerriglia, per contrastare la repressione attuata dai conservatori al governo e per difendere le terre liberali. In fin dei conti, il confronto principale durante questo periodo fu simile a quello che storicamente si era già presentato tra le due forze di Governo: basato sulla lotta per il potere e per i vantaggi economici che ne derivavano e senza chiare connotazioni ideologiche. Solo al termine di tale periodo, il Governo, ormai condiviso da liberali e conservatori, cominciò ad affrontare il fenomeno delle guerriglie che si era ormai radicato in molti Dipartimenti. Erano infatti sorti o si erano mantenuti operativi sia gruppi ribelli dediti al crimine e alla rapina, sia formazioni composte da reduci che, in alcuni casi, erano legati e influenzati dal Partito Comunista. La formula, mediante la quale liberali e conservatori si alternavano alla Presidenza della Repubblica e si distribuivano le cariche amministrative rispettando il criterio di parità nelle attribuzioni, fu conosciuta come Fronte Nazionale. Questo progetto di riconciliazione politica fu iniziato nel 1958, durante la Presidenza del liberale Alberto Lleras Camargo.

2. DAL PERIODO DELLA "VIOLENZA" ALLA VIOLENZA ATTUALE

Le contraddizioni teoriche sorte all'interno delle guerriglie liberali del sud del Tolima, condussero presto a diverse posizioni, il che si concretizzò posteriormente nella nascita di due gruppi antagonisti, i quali si dichiararono vicendevolmente guerra fino alla morte: "Los Limpios" e "Los Comunes". I Puliti erano coloro i quali erano rimasti fedeli al Partito Liberale e ai suoi dirigenti. I Comuni erano coloro i quali, allontanandosi progressivamente dal liberalismo si avvicinavano al Partito Comunista, decidendo di continuare la lotta armata non solo contro il Partito Conservatore ma contro l'oligarchia economica e politica, cercando di favorire, con l'uso delle armi, i cambiamenti strutturali da loro auspicati nella società colombiana.

Per quanto riguarda Los Limpios, dopo aver combattuto contro Los Comunes inizialmente accettando gli ordini del Partito, si sciolsero ed iniziarono a collaborare con il Governo e con le Forze Armate. Con il passare del tempo Los Comunes riuscirono ad attestarsi in alcune regioni, creando ciò che posteriormente furono chiamate "Repubbliche Indipendenti" (Marquetalia, El Pato, Guayavero e Río Chiquito). L'appoggio del Partito Comunista, l'incapacità militare del Governo, l'aumento dell'ingiustizia sociale e la complessa topografia del territorio nel quale operavano le milizie armate, insieme all'impulso alla lotta popolare di liberazione fornito dal trionfo della Rivoluzione Cubana, furono gli elementi che giovarono al rafforzamento del movimento guerrigliero, il quale passò, da movimento agrario, a rappresentare un'alternativa per molti anticonformisti. Da "I Comuni" nacquero quindi le Forze Armate Rivoluzionarie Colombiane (FARC). D'altra parte, il vento della Rivoluzione Cubana ispirò direttamente la nascita dell'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN).

La decade degli anni sessanta è il periodo in cui vengono covate quelle che possiamo chiamare, nell'ambito della violenza politica, le guerriglie rivoluzionarie. Sorsero nel panorama nazionale dei gruppi guerriglieri di tendenze diverse, tante quante erano le scissioni che si venivano presentando nel movimento socialista internazionale. Apparvero allora, oltre ai gruppi già nominati, il Movimento Operaio Studentesco Colombiano (MOEC) e l'Esercito Popolare di Liberazione (EPL), che si ispira alla Rivoluzione Maoista.

3. LA VIOLENZA POLITICA E ALTRI TIPI DI VIOLENZA

Questo quadro, che mostra i gruppi guerriglieri in lotta contro il Governo e le Forze Armate, costituisce lo scenario di fondo della violenza politica durante questo secolo, dalla conclusione della Guerra dei Mille Giorni fino alla decade degli anni sessanta, alterato in alcuni casi dall'irruzione sulla scena di delinquenti comuni e di mercanti d'armi.

Verso l'inizio degli anni settanta, alla svolta che aveva dato la guerriglia ai conflitti armati nel paese si aggiunsero altri tipi di violenza che, sebbene non del tutto nuovi nel panorama nazionale, perlomeno si erano finora presentati in modo del tutto marginale. Da rilevare quel tipo di violenza generato prima dalla coltivazione e poi dalla commercializzazione della marihuana. Questo settore dell'attività illegale, pur presentando un alto indice di violenza, sembrava non alterare sostanzialmente le strutture della società civile e questo, principalmente, era dovuto alle ragioni qui di seguito esposte.

La principale area di coltivazione era limitata alla Costa Nord della Colombia, il che – insieme alla breve durata del boom di questo prodotto – non permetteva la diffusione dei conflitti legati a questo settore nel resto del paese. Sebbene in quel periodo i profitti derivanti dalle esportazioni clandestine di marihuana fossero alti, questi avevano soltanto un effetto riguardante il settore della dinamica dei prezzi delle proprietà immobiliari. Infine, l'espansione del mercato della marihuana molto presto cominciò a restringersi sia a causa delle difficoltà di trasporto dovute all'ingombrante volume della merce che ne rendeva difficile l'invio verso gli Stati Uniti, sia a causa della concorrenza esercitata dai produttori di marihuana californiani. Quando diciamo che apparentemente la coltivazione di tale pianta non alterò le strutture del paese non vogliamo con ciò negare la rilevanza che ebbe l'incidenza di un simile commercio e il carico di violenza ad essa inerente, nell'aprire il cammino verso

il deterioramento dell'apparato di giustizia, attraverso la corruzione dei funzionari pubblici, il coinvolgimento dei politici e il dirottamento delle potenzialità economiche della regione.

In questo complesso panorama, in cui parallelamente all'aumento delle fortune illecite, si deterioravano vasti settori della società, mentre aumentavano i livelli di corruzione e aumentavano le garanzie d'impunità per i corrotti e i corruttori, trovava un terreno propizio alla sua crescita anche la delinquenza comune. L'ignoranza di molti dei mercanti di droga, portati a dissipare nel lusso i loro soldi, legata all'istabilità e al definitivo crollo del commercio, spinse molti di loro a diventare delinquenti comuni, insieme alle proprie guardie del corpo, trovatisi all'improvviso senza lavoro. Il proliferare dei nuovi ricchi e il moltiplicarsi dei varchi lasciati nella rete giudiziaria, contribuirono all'impiego massiccio della modalità violenta del sequestro.

Sfortunatamente per il paese, mentre si ridimensionava il commercio della marihuana, un'altra produzione illecita faceva intravedere maggiori potenzialità redditizie: la produzione di coca. La coltivazione, la trasformazione ed il trasporto verso gli Stati Uniti e l'Europa, s'insediavano in Colombia generando mercati e complessi processi violenti. La vastità del fenomeno ed i suoi altissimi ricavi cominciarono a compromettere vasti settori della società colombiana, a generare nuove modalità di violenza e ad esaltare quelle che già esistevano. I mercanti della droga fecero della violenza e del denaro i loro principali strumenti per penetrare in una società che in principio aveva guardato con benevolenza ed ambizione sia chi gestiva il narcotraffico, sia il denaro ricavato da questo.

Con il passare del tempo il narcotraffico aggiunse alla sua violenza criminale la violenza politica, quando si crearono delle profonde contraddizioni con i movimenti armati. Questi conflitti fecero del narcotraffico e dei suoi gruppi armati i più grandi nemici della guerriglia. Oggi il narcotraffico, insieme ad alcuni settori tradizionali della società colombiana, è diventato il propugnatore dello sterminio dei comunisti e, più in generale, dei democratici e dei progressisti.

Ma il panorama della violenza legata a questo fenomeno non si ferma qui. Le potenzialità economiche e militari di questi gruppi di narcotrafficanti li hanno portati a sfidare lo stesso Governo, assassinando coloro che non accettano il sistema da loro imposto e promuovono delle misure repressive, appoggiando il Trattato di Estradizione con gli Stati Uniti, che è stato a lungo la spada di Damocle sulla loro testa. Quest'attacco è stato portato sia ai Ministri dello Stato, come Rodrigo Lara, sia ai Procuratori Generali della Nazione, come Carlos Mauro Hoyos, oppure ai Magistrati della Repubblica.

4. IL PRESENTE DELLA VIOLENZA POLITICA

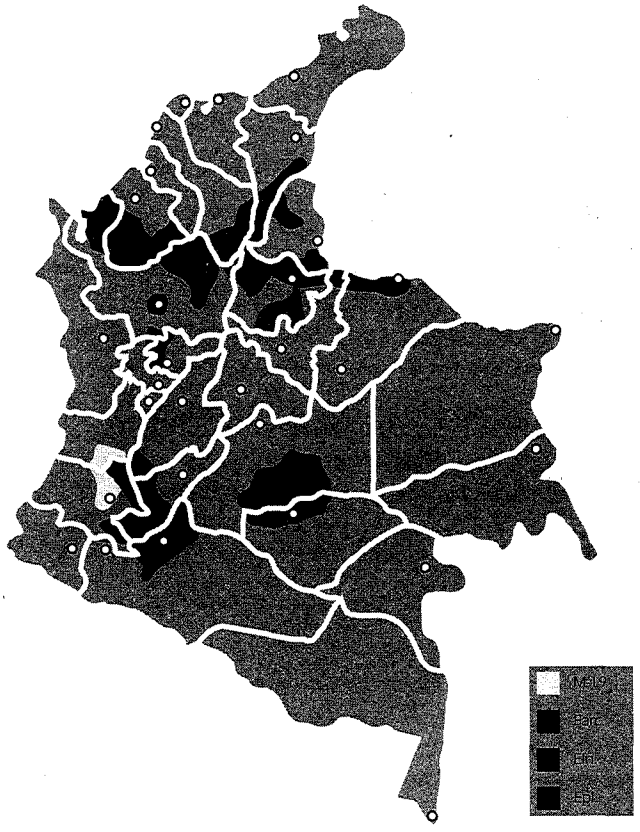
Nell'attualità esistono quattro tipi di violenza in Colombia. Due di essi hanno carattere politico; gli altri due, pur non essendo a carattere politico, sono in qualche modo legati a questa sfera dell'attività sociale, in quanto contribuiscono ad aumentare il deterioramento della vita civile. I quattro modelli di violenza sono: la violenza di sinistra che si esprime principalmente nelle operazioni della guerriglia; la violenza di destra praticata dai cosiddetti gruppi paramilitari o di autodifesa; la violenza dei narcotrafficanti; la violenza praticata dalla delinquenza comune.

Per quanto riguarda la violenza politica il suo nucleo principale gira attorno ai livelli

di conflitto – in aumento – tra ciò che in genere possiamo definire "forze di sinistra" e "forze di destra". A questi agenti della violenza bisogna sommare la violenza derivata dalle forze di difesa-offesa dello Stato, impiegate per combattere i due fenomeni destabilizzanti.

L'opzione della presa del potere tramite la lotta armata rinasce in Colombia durante gli anni sessanta, come bandiera dei gruppi guerriglieri. Questi gruppi, dopo aver vissuto delle contraddizioni e dei conflitti interni, hanno raggiunto lentamente un certo grado di unità, soprattutto a livello della coordinazione militare, con la creazione del Coordinamento Guerrigliero "Simón Bolívar", nato nell'ambito del processo di pacificazione nazionale sviluppatosi durante l'amministrazione del Presidente Virgilio Barco. Anche se esistono alcuni gruppi minori (P.R.T., Partito Rivoluzionario dei Lavoratori, Fronte Quintín Lame, Ricardo Franco, Patria Libera, ecc.), possiamo dire che il settore della violenza guerrigliera di sinistra è composto da quattro organizzazioni armate.

FIGURA 3
1988. Guerriglie: zone di presenza attiva



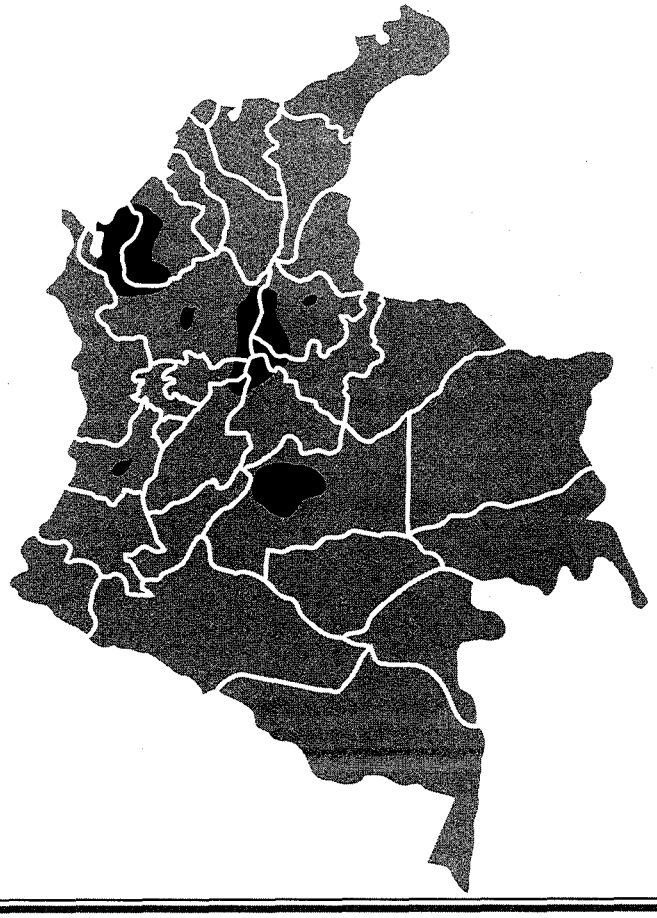
FARC

È la formazione guerrigliera più antica del paese e anche la più numericamente nutrita. È nata dalla scissione delle guerriglie liberali all'epoca della Violenza ed è stata ispirata dal Partito Comunista. Negli ultimi anni è responsabile di circa 40 fronti. La sua attività militare si concentra nella lotta contro le Forze Armate e di polizia attraverso l'occupazione di alcuni piccoli centri e attraverso imboscate e assalti a caserme e basi militari. La responsabilità della direzione spetta alla Segreteria composta da contadini formatisi politicamente nel Partito Comunista. Negli ultimi anni le FARC hanno ridotto la loro attività (vedi la figura 3), dato che i suoi vertici hanno frequentemente dichiarato il cessate il fuoco unilaterale in modo da creare le condizioni per lo svolgimento del dialogo di pace con il Governo.

ELN

Nato sotto l'ispirazione filo-cubana, vi aderirono progressivamente gruppi di intellettuali

FIGURA 4
1988. Zone in cui si concentra l'azione dei gruppi di destra



e di studenti usciti dall'Università Nazionale di Colombia e dall'Università Industriale di Santander. Per quanto riguarda il numero degli effettivi è il secondo gruppo che opera in Colombia. Nelle sue file si integrò, per poi morire in combattimento, il Padre Camilo Torres Restrepo. È oggi il gruppo guerrigliero più attivo e il meno proclive a cercare un accordo di pace. Le sue modalità operative consistono nel dinamitare gli oleodotti e nel sequestro politico; la principale rivendicazione è la nazionalizzazione delle risorse minerarie (carbone e petrolio). L'attuale comandante è il sacerdote spagnolo Manuel Pérez. Nel 1987 l'ELN si fuse con il Movimento Indipendente Rivoluzionario (MIR) e con Patria Libre, venendo a concretizzare l'unione di rivoluzionari marxisti e cristiani in un solo gruppo. Il nome attuale di questo gruppo guerrigliero è Unione Camilista Esercito di Liberazione Nazionale (UCELN).

EPL

D'ispirazione maoista, questo gruppo ha concentrato la sua azione nel Dipartimento di Antioquia e nella regione di Urabá, zona di produzione delle banane da esportazione. Dopo un lungo periodo di contrasti armati con le FARC e contro il PCC, i tre movimenti – FARC, PCC, EPL – si sono avvicinati progressivamente, arrivando a condividere alcune zone d'influenza e ad operare congiuntamente.

MOVIMENTO 19 APRILE – M-19

È l'unico gruppo che si è impegnato fino in fondo nel dialogo con il Governo, nell'ambito del Piano di Riconciliazione Nazionale presentato dall'amministrazione Barco. L'M-19 si è costituito all'interno del Partito di Alleanza Popolare (ANAPO), fondato dal Generale Gustavo Rojas Pinilla, già Presidente della Repubblica dal 1953 al 1957, il quale era salito al potere mediante ciò che – eufemisticamente – è stato chiamato "Golpe de Opinión". Sorse dunque come risposta armata alle manovre che avevano impedito la vittoria elettorale del Generale Rojas. I suoi vertici sono stati decimati militarmente e tra i quattro gruppi è quello che ha un minore numero di uomini e la più ridotta presenza territoriale. Da qualche anno l'M-19 ha rinunciato formalmente alla lotta armata e dopo un lungo processo di negoziazione con il Governo è entrato nella vita politica civile come nuovo partito politico.

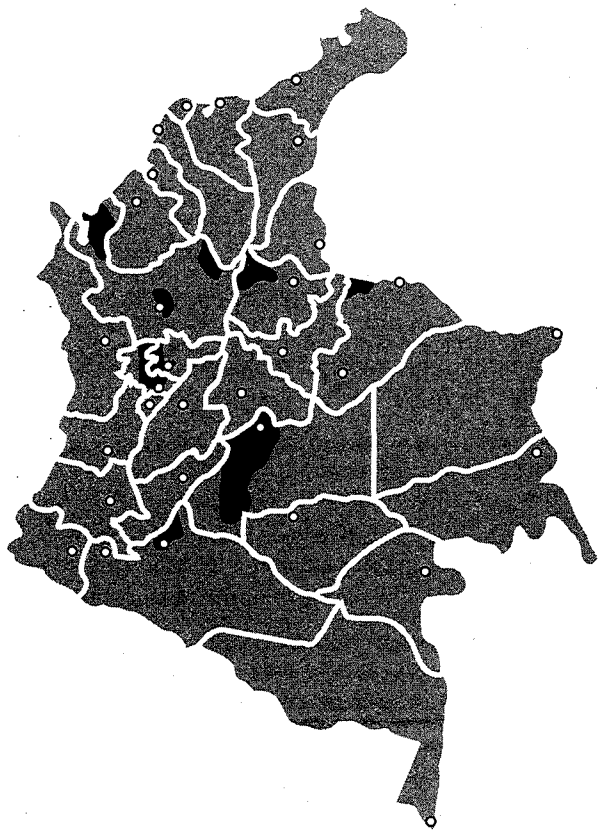
Il secondo nucleo generatore di violenza politica è costituito dalle forze di destra, la cui azione è indirizzata a combattere le organizzazioni sovversive, i partiti di sinistra, le organizzazioni popolari e, infine, tutto ciò che, a giudizio dei responsabili di tale violenza, dimostri legami o simpatie per quello che genericamente s'intende per "sinistra". Questo tipo di violenza politica si sviluppa attraverso le bande paramilitari costituite attorno a due varianti del fenomeno: quelle che sono organizzate dai grossi proprietari terrieri, oppure da narcotrafficanti, allo scopo di difendersi dal ricatto della guerriglia e dall'avanzata delle forze popolari; e quelle che agiscono in nome della cosiddetta "pulizia sociale", assassinando gli emarginati (piccoli delinquenti, disoccupati senza fissa dimora, omosessuali, prostitute e mendicanti). Questo tipo di violenza reazionaria ha come epicentro le città di Cali, Bucaramanga e Medellín.

Il terzo grande nucleo di violenza è generato dal narcotraffico ed è dovuto ai conflitti violenti causati dalla spartizione del mercato della cocaina e, più recentemente, dell'eroina.

Oggi questo tipo di violenza è attiva in due conflitti principali: la lotta tra i cartelli della droga e, soprattutto tra quello di Medellín e quello di Cali; la lotta per il controllo della zona degli smeraldi nel Dipartimento di Boyacá, inaspritasi dopo l'assassinio di Gilberto Molina, uno dei capi degli "esmeralderos". In certe regioni, come Boyacá e il Nordoccidente di Antioquia, questa violenza si confonde a tal punto con quella politica, da rendere impossibile il riconoscimento dei confini tra l'una e l'altra. Conflitti nati durante il periodo della "Violenza", rivalità in affari e conflitti tra famiglie, si nascondono oggi sotto il mantello del narcotraffico.

Nonostante il quarto fenomeno generatore di violenza non faccia parte di quella che abbiamo definito violenza politica, vale tuttavia la pena di annotare che non le è del tutto estraneo. I delinquenti, i sequestratori, i membri delle bande cittadine, i killer, vanno a ingrossare molto spesso le fila delle bande paramilitari della destra o vengono contrattati individualmente come sicari. Esiste poi un altro punto di contatto tra violenza politica e delinquenza comune: il deterioramento dell'apparato di giustizia dovuto tanto alla violenza di

FIGURA 5
Zone in cui si concentrano gli assassinii di dirigenti politici e di funzionari dello Stato



destra (azioni d'intimidazione rivolte ai giudici e corruzione delle autorità), quanto a quella di sinistra (l'azione che ha provocato, ad esempio, il cosiddetto "Holocausto del Palacio de Justicia"). Questa situazione d'instabilità e di impunità diffusa ha contribuito all'aumento delle azioni della delinquenza comune.

IV. CONCLUSIONI

Paradossalmente, oggi, quando la Colombia vive uno dei periodi storici maggiormente conflittuali della sua storia, comincia anche a farsi strada una occasione unica per raggiungere la pace sociale. Già dai tempi dell'amministrazione di Julio Cesar Turbay (1978-1982), si era dato inizio alla ricerca di una pace dialogata con i gruppi armati. Questo tentativo è stato portato avanti, seppur con accenti diversi, dal Governo di Belisario Betancur (1982-1986) e, poi dal Presidente Virgilio Barco. E rimane con intermittenza e con stili differenziati anche nelle Amministrazioni successive.

Pur consapevoli di non potersi fare illusioni circa l'immediatezza di una conclusione dell'impiego della violenza come prassi politica, non possiamo dubitare dell'esistenza di una volontà di ricerca della pace, che parte sì dal Governo, ma anche da tutti i settori della società civile. Anche se esiste ancora un settore dell'opinione pubblica che propone la pax romana come modo di farla finita con la violenza, soprattutto quella di sinistra, sono presenti tuttavia due distinte opinioni di maggioranza riguardo al modo da utilizzare per fare la pace con la guerriglia. La prima, accolta da tempo dal Governo, si appoggia su due postulati:

1. i colloqui di pace con le organizzazioni guerrigliere verranno iniziati quando queste accetteranno come obiettivo dichiarato del dialogo la loro smobilitazione e il loro reinserimento nella vita civile;

2. per dare inizio alle conversazioni di pace il gruppo sovversivo deve dimostrare, prima e durante un tempo ragionevole, con le parole e con i fatti, la sua volontà di pace.

La seconda opzione, proposta dal Partito Social Conservatore, pur accettando la necessità di cercare la pace dialogando con i gruppi armati, ritiene – contrariamente alla proposta del Governo – che il dialogo lo si debba condurre con tutti i gruppi guerriglieri simultaneamente e non attraverso colloqui con le singole formazioni che condurrebbero ad una parcellizzazione del processo di pace. Questo in relazione ai tentativi di porre fine alla violenza di sinistra. Per quanto riguarda la violenza di destra e quella del narcotraffico, c'è da osservare che il Governo si è deciso a fronteggiare questi fenomeni tanto con il rafforzamento degli apparati giudiziari e investigativi, quanto con la creazione di forze speciali anti-paramilitari sotto il controllo diretto del Presidente della Repubblica.

Come risultato di queste azioni condotte contro le diverse forme di violenza sistematica ci sono stati dei progressi significativi sia sul piano giuridico che su quello operativo e, anche, sulle modalità del processo di pace. Tuttavia è ancora presto per poter pensare che la Colombia si trova alle soglie di un nuovo periodo di riconciliazione nazionale. C'è da percorrere ancora un lungo cammino con i gruppi sovversivi nei quali comincia appena ad insinuarsi una volontà di dialogo e resta ancora da verificare la portata dell'azione dei pericolosi latitanti che si nascondono tra gli ambienti della destra e il narcotraffico.

COLONIZZAZIONE, COCA E GUERRIGLIA NELLA FRONTIERA AGRICOLA

di
Alfredo Molano

I. INTRODUZIONE

Il ruolo della Colombia nel fenomeno della droga è, in senso stretto, quello di un paese che traffica con la coca, cioè che trasforma la pasta di base, proveniente dalla Bolivia e dal Perù, in cocaina, e la introduce e distribuisce sul mercato mondiale, principalmente negli Stati Uniti e in Europa. L'immagine che ne segue è delle più sinistre, dato che non offre attenuanti: in Colombia esiste una mafia di trafficanti di droga che si arrichisce avvelenando la gioventù del mondo. In Perù e Bolivia la coltivazione delle foglie di coca ha radici nell'antichità e rappresenta una forma di produzione legale, realizzata da contadini e indigeni, la qual cosa diminuisce la responsabilità agli occhi dell'opinione pubblica.

Senza voler screditare le ragioni che spiegano la produzione delle foglie di coca in questi paesi, intendo descrivere sommariamente l'intima relazione che esiste tra le coltivazioni illegali in Colombia e la sua struttura agraria, partendo da due casi specifici: la Sierra Nevada di Santa Marta e la regione del Guaviare. Perché qui si produce una apprezzabile quantità di pasta di base della cocaina che si consuma all'estero. Tutto ciò non può essere spiegato senza porre in evidenza il problema agrario. Ogni altra spiegazione è da considerare unilaterale e contribuisce al trattamento del problema esclusivamente come questione di rilevanza militare e di ordine pubblico.

II. LA STRUTTURA AGRARIA

Per un osservatore imparziale, le modalità di distribuzione della terra in Colombia non si allontanano molto dai principi che predominarono nella Colonia. La Corona concesse ai suoi sudditi prediletti la terra migliore, espropriandola alla popolazione indigena, che venne usata come forza lavoro dai nuovi possidenti. Il monopolio della terra era la condizione indispensabile per usufruire della manodopera indigena. Attraverso le cosiddette *mercedes* (servizi di lavorazione della terra senza salario) e successivamente, con la legalizzazione del titolo per mezzo delle attività di conciliazione, lo Stato spagnolo si assicurò le risorse fiscali.

In duecentocinquanta anni le cose sono cambiate, chiaramente, ma i principi basilari si

conservano senza variazioni. Le terre in concessione dettero luogo all'economia contadina e i grandi appezzamenti al latifondo. Dopo, con lo sviluppo dell'industria, i contadini hanno dovuto sopportare a loro spese la pressione sulle terre e la domanda di forza lavoro, che hanno spinto molti a trasformarsi in operai. Per la stessa ragione una buona parte di vecchi latifondisti si sono allargati ed hanno avviato prospere aziende agricolo-pastorali. Il caffè ha smesso di essere una coltivazione contadina per trasformarsi in un'attività finanziaria. La violenza ha colpito ininterrottamente il paese dagli anni quaranta, ed è alimentata da questo stato di cose. Le timide riforme agrarie degli anni trenta e sessanta non hanno modificato questo quadro e la colonizzazione delle nuove regioni ha riprodotto lo schema di proprietà, convertendosi in strumento di concentrazione delle terre che genera, pertanto, nuovi e più acuti squilibri.

L'immobilità istituzionale – piuttosto che la stabilità delle istituzioni – si fonda sul potere politico della grande proprietà e sul controllo elettorale che questa esercita. Nessuna riforma del regime della proprietà contadina è possibile perché il ramo legislativo è controllato in maggioranza da possidenti il cui potere elettorale è indiscusso nelle zone rurali. Il risultato sociale più netto di questa situazione è stato lo spostamento di vaste masse di popolazione, principalmente verso le città durante gli anni sessanta e settanta, e verso le zone di colonizzazione nel decennio passato. È inutile dire che i cambiamenti demografici sono stati accompagnati – e talvolta generati – dalla violenza, consolidando così il potere dei latifondisti e delle grandi aziende agricolo-pastorali. Negli anni cinquanta e sessanta vi fu un intenso processo di colonizzazione, nonostante l'enorme attrazione che rappresentava per i contadini la città. Le pianure che si estendevano al di sotto della cordigliera orientale, la Sierra Nevada di Santa Marta e i rilievi di Perijá, le valli del Magdalena centrale e del Sinú-San Jorge, e le pianure del Pacifico cominciarono ad essere occupate in quel periodo. Si decongestionarono così le zone andine centrali e diminuì relativamente l'immigrazione urbana. Due decenni furono sufficienti, inoltre, perché in queste nuove regioni il colono fosse nuovamente assediato dai latifondi in continua espansione e trasformatisi in aggressive aziende agro-pastorali.

Alla metà degli anni settanta la crisi dell'industria ridusse notevolmente l'offerta d'impiego urbana, mentre si andava accelerando il processo di destrutturazione della realtà contadina e l'instabilità delle istituzioni sembrava ormai aver raggiunto il limite. In quel momento apparve la marihuana nella Sierra Nevada di Santa Marta. Successivamente, quando questa coltivazione entrò in crisi, ebbe inizio l'era della coca nelle pianure dell'oriente del paese.

La Colombia si trasformò notevolmente. I cambiamenti, che avevano avuto una lenta gestazione, salirono alla superficie, portando il paese in primo piano nel mondo intero. Per questa ragione ho posto al centro dell'analisi queste due regioni. In esse si sono svolti i fatti più significativi della storia delle coltivazioni illegali, e rappresentano quindi il punto di partenza migliore per avvicinarsi ad una comprensione più reale e viva del fenomeno.

III. LA SIERRA NEVADA

Tradizionalmente la Sierra Nevada, un massiccio montagnoso di 12.000 chilometri qua-

drati e con una altezza massima di 5.600 metri, situato nella costa settentrionale del paese, fu il rifugio scelto dagli indigeni Kogi, Arhuaco e Malayo, discendenti dai Tayrona; e fu il rifugio obbligato per i contrabbandieri che, dal sedicesimo secolo, ne percorrevano i sentieri per introdurre dalle Antille le mercanzie illegali. Trascorse così il tempo, mentre il paese ignorava in genere l'esistenza della Sierra. Nel diciannovesimo secolo, nelle pieghe del massiccio cominciarono ad arrivare i generali sconfitti e le loro truppe, a volte liberali, altre volte conservatori. In attesa di avviare nuove iniziative o di dichiarare guerra, mettevano su delle tenute. I generali erano i proprietari e i soldati i loro braccianti. Poco alla volta, il versante più favorevole del massiccio venne occupato da grandi allevamenti, e gli indigeni furono scacciati dalle loro terre e allo stesso tempo sottomessi come vassalli. Passò così altro tempo, durante il quale soltanto i grandi allevatori di bestiame conoscevano la Sierra.

Ma un bel giorno a Bogotá assassinarono Gaitán, leader del liberalismo e successore favorito dell'allora Presidente conservatore Mariano Ospina. Era il 9 aprile 1948. In genere si è soliti ricordare quel giorno come il *Bogotazo*. La violenza si diffuse dappertutto. I conservatori e i liberali si uccisero reciprocamente nelle campagne – si dice che vi siano stati trecentomila morti – mentre le città si riempivano di rifugiati politici.

Nella Sierra Nevada giunsero molti perseguitati in cerca di lavoro. Si stabilirono nelle fasce climatiche temperate dove si poteva coltivare il caffè, l'unica coltivazione che garantiva un certo guadagno. Ma per fare ciò dovettero scacciare a loro volta gli indigeni che abitavano in quei territori, e li spinsero verso le montagne. Fu quella che venne chiamata l'invasione *cachaca* della Sierra, cioè l'immigrazione nell'interno da parte dei contadini. Il massicio cominciò così ad essere colonizzato.

Il colono non aveva risorse finanziarie e per questo la sua forma di produzione era rudimentale. La scarsa sovrapproduzione che si strappava alla terra cadeva nelle mani degli intermediari. Le loro possibilità di risparmio erano insufficienti. Il lavoro permetteva soltanto il miglioramento delle terre e della loro produttività. I possidenti li guardavano con cupidigia e approfittavano dei fallimenti dei contadini, per strappare loro le terre in cambio di pochi spiccioli, ed arricchire così i loro appezzamenti. In questo modo i coloni, come gli indigeni, vennero fatti sloggiare gradualmente. Il processo di disfacimento dell'economia contadina, già iniziato negli anni sessanta, era in pieno apogeo quando arrivò nella Sierra la marihuana, erba sconosciuta prima di allora in quella regione.

Raccontano i coloni che verso il 1965 arrivarono a Santa Marta alcuni Corpi di Pace, con gli auspici della allora florida Alleanza per il Progresso. Lavorarono con alcune comunità indigene e coloni, per poi tornare al loro paese. Ma fecero presto ritorno in Colombia.

Negli Stati Uniti e in Europa, il movimento hippy diveniva celebre man mano che cresceva la guerra del Vietnam. Alcune persone giunsero nella Sierra seguendo il sogno di fondare un villaggio autonomo e vi rimasero, perché scoprirono che la marihuana vi cresceva abbondantemente. La "Santa Marta dorata" (varietà pregiata di marihuana) divenne celebre a Greenwich Village ed un bel giorno un pilota ex combattente nella guerra del Vietnam scoprì l'affare. Si alleò con i contrabbandieri per avviare un'attività di esportazione dell'erba e cominciò ad imbarcare campioni di merce. Prima in bagagli anonimi, poi in casse di banane, fino a quando i guadagni permisero di affittare e poi comprare un aereo.

L'erba fu accolta in maniera frenetica dai consumatori nordamericani. Il prezzo si duplicò e triplicò in pochi mesi. I guadagni erano straordinari. Permettevano di pagare a buon prezzo qualunque lavoro o servizio collegato all'"imbarco", dal coltivatore fino alla guardia doganale, al poliziotto, al giudice o al sindaco. Tutti cominciarono a riscuotere per la loro partecipazione nell'affare.

I coloni della Sierra fecero i loro calcoli. Niente offriva un guadagno più alto dell'erba. Né il mais, né le banane, né il bestiame, neppure il caffè permetteva rendite comparabili a quelle ottenute con la marihuana. Le nuove coltivazioni vennero accettate prima timidamente, in seguito con grande euforia. I "signori" di Santa Marta vendevano loro i semi e assicuravano l'acquisto del raccolto, garantendo l'impunità. Il colono, abbandonato a se stesso, vittima della violenza, senza fonti di lavoro, assediato dai latifondisti e in mano ai commercianti, non ebbe la possibilità di titubare, e si imbarcò nell'affare. Ricevette i semi, fece contratti sulla parola, deforestò montagne e cominciò a produrre erba. Il risultato non si fece attendere: in un anno aveva guadagnato tutto il denaro che in passato poteva soltanto sognare di avere. Nel frattempo la catena fu perfezionata. I compratori erano divenuti molti e pagavano anticipato. La rete dei trasporti si moltiplicò e modernizzò, l'autorità si ammorbidì con la corruzione. La polizia, l'esercito, la guardia doganale, i giudici, tutti volevano partecipare e offrivano il loro contributo. Si cominciarono a fare carichi in grande: dalle 20.00 alle 50.000 libbre, per poi passare a barche e aerei strapieni. L'aristocrazia locale, decadente e ridicola nelle sue pretese, vide nell'erba l'occasione per riconquistare beni e prestigio e si pose al servizio della mafia. La marihuana della Sierra era oramai diffusissima nel mercato statunitense; prima gli hippy e poi il grande pubblico esasperato dalla guerra del Vietnam, richiedevano la "Santa Marta Golden". Era un mercato come sempre esigente. Finì che i coloni si gettarono tutti nella coltivazione del prodotto e l'affare si bloccò. L'eccessiva produzione di erba aveva portato il mercato al collasso.

È comprensibile che in una regione – come era allora la Costa Atlantica – dominata dai latifondi dei grandi allevatori di bestiame, senza una industria dinamica e di conseguenza con alti tassi di disoccupazione, l'arrivo di una congiuntura favorevole fosse salutato da tutti, senza eccezione, come una benedizione dal cielo. Così infatti accadde. I contadini della Sierra abbandonarono le loro coltivazioni di caffè e di banane, i disoccupati il loro ozio, i signori della terra il loro bestiame, i commercianti il contrabbando, i preti la loro chiesa e le autorità il loro ufficio o caserma, per dedicarsi tutti all'affare della loro vita. I nordamericani pagavano generosamente l'erba e gli aerei che la portavano in Florida tornavano a Santa Marta e a Riohacha carichi di dollari. I sacchi che servivano per far scendere l'erba dalla montagna, erano riutilizzati per far salire le bancanote contraddistinte dal motto: *In God We Trust.*

Il colono impazzì. Tutta la sua vita era stata, fino a quell'istante, una storia di miseria, di privazioni e di umiliazioni. Da un giorno all'altro si rese conto che per la stessa quantità di lavoro e di energia che consumava per produrre il mais, riceveva ora una cassa strapiena di pesos o di dollari, quando pochi giorni prima poteva guadagnare al massimo poche monete che non gli erano sufficienti neppure per seminare. Tutto ciò dovette sembrare tanto allucinante per il contadino, quanto poteva esserlo fumare l'erba per il *gringo* statunitense. La fame accumulata si trasformò così in una pazza corsa al consumo.

Per prima cosa si cominciò a mangiare tutto quello che non si era mai mangiato, e subito dopo si iniziò ad acquistare, a qualunque prezzo, tutto ciò che la televisione o il cinema avevano potuto far desiderare. Cavalli, armi, radio, pianoforti elettrici, vestiti eleganti e, inoltre, donne. Niente era inaccessibile, tutto era alla portata del portafoglio. Il mondo cominciò ad essere diverso, tutti i valori che si erano appresi da bambini avevano perso la loro validità: né la famiglia, né Dio, né la legge, né le abitudini, né i patroni, e neppure, cosa più grave, il lavoro. Si abbandonò il caffè per seminare la marihuana, si sradicarono le foreste e terminò l'acqua, perché niente era impossibile sotto quegli auspici e tutto sembrava eterno. Non era immaginabile che il commercio di erba potesse fallire, e con esso chi lo produceva. Non si risparmiò un centesimo nell'eventualità di una crisi, dato che il consumo forsennato lo impediva.

Il desiderio di ricchezza si estese a tutto il paese. Ben presto arrivarono nella Sierra migliaia di contadini da tutte le regioni in cerca di fortuna, presentandosi non solo come coltivatori, ma anche come piccoli commercianti di utensili e grandi commercianti di erba. La Sierra si popolò di gente mentre scomparivano gli alberi. In pochi mesi furono abbattuti 12.000 ettari di boschi, a colpi di accetta e con il fuoco, per far posto alla produzione della marihuana. Il *gringo* era insaziabile.

Le vittime non furono solo i boschi e le risorse idriche, ma anche – e in che modo – gli indigeni. I coloni avevano bisogno di nuove terre per l'erba e quelle terre erano di proprietà dei Kogi e degli Arhuaco. Bisognava occuparle a qualunque costo, perché gli affari non potevano attendere, né conoscevano altre leggi oltre il guadagno. Furono uccisi molti indigeni, le loro case vennero rase al suolo, i loro bambini sequestrati, le loro greggi di capre disperse per fare posto alle piantagioni di marihuana. Gli indios dovettero credere che si trattava della fine del mondo. Loro non partecipavano all'affare, né lo comprendevano. Il denaro inondò quelle montagne e portò con sé una maledizione per i bianchi.

L'abbondanza di denaro facile che si era riversata sulla costa ed in particolare nelle montagne, celava infatti una maledizione. Attratti da una ricchezza favolosa, giunsero nella regione avventurieri di tutti i tipi: ladruncoli e ladri professionisti, criminali ricercati, mendicanti, giocatori, prostitute, furfantelli da mercato. In un istante si trasformarono tutti in coltivatori, commercianti e imprenditori. Fino a quel momento ogni affare, essendo illecito, era basato su accordi verbali. Le autorità legalmente costituite non erano in grado di garantire gli accordi. Fu allora che gli avventurieri appena arrivati ruppero le regole del gioco e scatenarono una guerra di tutti contro tutti. Gli accordi non erano più rispettati, i commercianti di erba erano assaliti lungo i sentieri e derubati dei raccolti o del denaro, i contadini erano uccisi per lo stesso scopo. Tutta la catena che era stata costituita venne messa a repentaglio e il commercio fu sul punto di crollare. Per questo motivo cominciarono ad arrivare le armi. La gente dovette organizzarsi per difendersi. Furono assoldati dei professionisti del crimine – a volte gli stessi avventurieri – per garantire con le armi il ritmo e lo sviluppo dell'affare. I commercianti giungevano così sulla Sierra accompagnati da guardie del corpo armate fino ai denti, i coloni furono costretti a comprare un fucile o una mitragliatrice per evitare di essere uccisi o derubati. Una enorme quantità di guadagni venne investita in strumenti di difesa, di fronte allo sguardo impotente e compiacente delle autorità armate dello Stato, che oltre a ricevere tangenti, si erano specializzate nella vendita di armi.

Le armi, naturalmente, non portarono la pace, ma inasprirono la guerra. I commercianti che cominciarono ad essere identificati con la mafia, si resero conto che la violenza non era soltanto una garanzia per gli affari, ma che essa stessa poteva essere un affare. Invece di comprare l'erba al colono, questo poteva essere ucciso e l'erba presa gratuitamente, e la stessa cosa si poteva fare con la concorrenza, che invece di essere superata poteva essere soppressa fisicamente. Questa guerra venne chiamata la guerra dei *combos* o dei gruppi armati.

Si uccideva per qualunque cosa, purché rappresentasse un incremento, anche piccolo, dei guadagni complessivi. La guerra cresceva, e con essa le risorse investite in armi e strumenti bellici. L'enorme e crescente domanda era soddisfatta dai contrabbandieri di armi, logicamente legati al mercato nordamericano. Gli aerei e le navi che trasportavano l'erba, smisero di tornare carichi di dollari. Ora portavano indietro armi scelte alla rinfusa, e così il denaro rientrava al luogo d'origine, mentre tra le montagne colombiane rimanevano i morti.

Era l'inizio degli anni ottanta. Lo sfaldamento delle istituzioni minacciava la Costa. La guerra del Vietnam era ormai terminata e gli Stati Uniti volevano e avevano bisogno di ricucire il buco della tasca da cui uscivano i dollari ed entrava la marihuana. L'esercito e la polizia colombiana potevano svolgere questo lavoro sporco, e lo fecero ad un prezzo elevato: attraverso lo sfaldamento morale. In pochi mesi la Sierra fu sotto il controllo delle autorità, le strade bloccate e le imbarcazioni occupate. L'erba smise di giungere negli Stati Uniti, mentre in California ed Oregon si stava cominciando a sperimentare una nuova varietà ibrida dagli effetti superiori a quelli della *Santa Marta Golden*. Le restrizioni legali vennero ridotte al minimo negli Stati Uniti e gli agricoltori supplirono la domanda che il governo colombiano aveva lasciato orfana per ordine di Washington. La crisi nella Costa e nella Sierra Nevada non si fece attendere e fu così rapida e profonda quanto lo era stata la congiuntura favorevole.

Migliaia di coloni caddero nuovamente nella miseria. Centinaia di piccoli e grandi commercianti fallirono. Si cominciò ad uccidere per difendersi dalla miseria che sopraggiungeva in maniera irreversibile. Molto presto comparve la guerriglia comunista. Poi venne l'irrorazione sistematica delle piantagioni illegali con Paration e Glifosfato, prodotti chimici proibiti negli Stati Uniti, e l'ampliamento delle tenute con le terre abbandonate dai coloni.

IV. IL GUAVIARE E LE PIANURE

Quando nella Sierra cominciarono a presentarsi i primi sintomi della crisi della marihuana, un piccolo gruppo di imprenditori del narcotraffico cominciò a dirigersi verso le pianure e le foreste orientali del paese, vaste regioni poco popolate che costituiscono la metà del territorio colombiano. La pianura è rappresentata dal bacino dell'Orinoco e la foresta in questo caso dal bacino del Rio delle Amazzoni. Da occidente ad oriente li divide il fiume Guaviare.

L'occupazione della pianura va fatta risalire al diciassettesimo secolo, quando i gesuiti vi fondarono le loro missioni per l'evangelizzazione dei "nativi". In realtà c'erano dei bran-

chi estesissimi tra i quali si allevava il bestiame che la compagnia di Gesù poi rivendeva nei centri popolati della regione andina. L'espulsione dei gesuiti e le sanzioni di Carlo III alla fine del diciottesimo secolo, permisero il trasferimento delle greggi nelle mani dei grandi allevatori. Ma in realtà, la pianura si trasformò in un territorio incolto privo di importanza, fino all'inizio del ventesimo secolo.

Le foreste rimasero praticamente vergini fino a quando, alla fine del secolo scorso, cominciò la febbre del caucciù. La prima guerra mondiale creò un grosso mercato e le foreste si riempirono di *seringueros*. È tristemente famoso il sanguinoso genocidio di indigeni e coloni che la domanda di caucciù provocò. Tribù intere, come quella dei Huitoto, furono ridotte in schiavitù e sfruttate fino alla morte per l'estrazione del lattice. La seconda guerra mondiale prolungò l'agonia delle popolazioni amazzoniche. Il termine dell'era del caucciù nella regione amazzonica colombiana coincide con lo scoppio dell'ondata di violenza che sconvolse il paese.

I liberali vennero condannati a morte in tutto il territorio dai corpi militari ufficiali. Il Presidente Ospina tollerava ed auspicava l'assassinio dei suoi oppositori. Il Partito Liberale fu posto praticamente fuori legge e una parte di esso decise di darsi alla resistenza armata. Cominciarono così a nascere gruppi di resistenza nella pianura, una regione che raccoglieva i consensi dei capi liberali, e si scatenò la cosiddetta guerra della pianura, che intorno al 1953 era sul punto di essere vinta dagli insorti. Il colpo di stato organizzato da Rojas Pinilla trattenne il movimento, concedendo garanzie al liberalismo e l'amnistia per i guerriglieri, e promettendo inoltre terra, lavoro e pace.

In quegli anni erano giunti nelle pianure centinaia di contadini della regione andina, in cerca di protezione dai guerriglieri. La pace attrasse anche i nuovi coloni fuggiti dalla violenza ufficiale, e le pianure orientali cominciarono a popolarsi sempre di più. Ma, come nel caso della Sierra Nevada, questi coloni privi di mezzi di lavoro e di appoggio istituzionale, più che lavorare per se stessi, preparavano le terre per poi venderle. In genere l'animatore era un ricco possidente o commerciante. Tra il 1950 e il 1970 la grande maggioranza delle terre fertili delle pianure furono rese utilizzabili e colonizzate dai contadini per poi essere vendute ai latifondisti. La destrutturazione dell'economia contadina andina e la saturazione della manodopera sul mercato, accentuarono questo processo. In un decennio, i terreni incolti si trasformarono in grandi tenute. I coloni divennero i preparatori dei terreni, e la frontiera agricola si estese da occidente ad oriente lungo il corso dei fiumi. L'angoscia e la miseria aumentavano in misura proporzionale all'aumento della colonizzazione e della concentrazione delle terre, mentre ogni giorno la frontiera si allontanava e lo Stato era più assente. I programmi di riforma agraria promessi da Rojas Pinilla e attuati con il *Frente Nacional* (1958-1974), invece di bloccare il processo di colonizzazione, lo aumentarono. Alla fine degli anni settanta, esisteva nella regione una rete viaria, due centri urbani, un mercato per la vendita dei prodotti delle imprese agro-zotecniche e una solida struttura latifondista. Il colono si inoltrava nella foresta, lungo il Guaviare.

Fu allora che i narcotrafficanti, pieni di dollari, videro nella pianura un luogo alternativo per la produzione della marihuana, e un terreno ben concimato per sperimentare la coltivazione della foglia di coca, che in quel periodo veniva acquistata in Perù come base per la produzione della cocaina.

Nel Guaviare, dopo due o tre raccolti di marihuana, si cominciò a materializzare un sogno. I coloni riuscirono a comprendere il significato economico di tale coltivazione, e cominciarono a sperare di divenire ricchi come i coltivatori della Sierra, dai quali provenivano i racconti più stravaganti sulla ricchezza senza limiti. Dopo una prova generale che preparò i coloni ad accogliere la coca, venne costituita in pochi giorni l'infrastruttura e l'esperienza per la pratica di tale attività illecita. Si apprese come nascondere il prodotto, come corrompere le autorità, come spendere con ostentazione e, chiaramente, come comandare a uomini armati.

Ma poco a poco i coloni cominciarono a scoprire le tecniche segrete della lavorazione, e svelato il mistero scatenarono la risposta violenta dei narcotrafficanti, che si concluse con centinaia di cadaveri. A questo si aggiunse lo stesso fenomeno della Sierra: dato che non c'era una legittima autorità, i mafiosi imposero la loro legge. Ne scaturì una guerra violenta che i coloni perdevano giornalmente, lasciando la vittoria ai narcotrafficanti, il cui accordo con le poche autorità militari si consolidava mano a mano che i guadagni aumentavano.

La guerriglia cominciò inoltre ad entrare lentamente sulla scena. Va considerato il fatto che questa si trovava bloccata nella regione dai giorni della violenza. Erano giunti nella pianura, sconfitti ma ancora organizzati e attivi, alcuni gruppi di comunisti insorti che si erano stabiliti nei centri del Guaviare. La colonizzazione di quella regione era stata diretta da loro e pertanto potevano contare su una base operativa e su una retroguardia sicura. D'altra parte, la colonizzazione del Guaviare fu stimolata dagli exguerriglieri sia della pianure che delle lotte andine. Esisteva cioè un clima sociale propizio per lo sviluppo della guerriglia, e questa ne approfittò. Non si può però dire, come fa il Dipartimento di Stato Nordamericano, che i comunisti giunsero dietro la coca. Al contrario, essi c'erano già da tempo, anche se certamente non forti come in seguito, quando il commercio illegale si sviluppò e si estese alla maggioranza delle zone di colonizzazione.

Con la divulgazione delle tecniche di lavorazione, i coloni si slegarono da una mano, mentre l'altra rimaneva stretta al commercio di mercanzie che la mafia continuava a monopolizzare. Ma tutto ciò fu sufficiente per far ottenere ai contadini una parte, anche se piccolissima, di guadagni dalla commercializzazione della coca; e, cosa più importante, di rompere il regime di indebitamento che rendeva i contadini sottomessi ai narcotrafficanti. Il contadino raggiunse in un certo senso la libertà di negoziazione di fronte al narcotraffico. Potè così coltivare la foglia di coca, lavorarla, vendere il suo prodotto al migliore offerente. Il monopolio venne minacciato dalla concorrenza, anche se al suo posto si costituì un altro monopolio, frutto della difesa che i coloni ricevettero dalla guerriglia.

Come nel caso della Sierra, i contadini del Guaviare si dettero al più frenetico e sfrenato consumo. Con le loro tasche piene erano sempre alla ricerca di merci esageratamente care da comprare. Dietro alla mafia arrivò il commercio con il suo mondo meraviglioso di miraggi. Tutto si vendeva a prezzi esorbitanti. Gli stessi che compravano la pasta di base per la cocaina, vendevano a loro volta gli utensili e beni vari, ma nello scambio, il colono dava spazio al piacere. Cavalli, aerei, whisky e champagne, vestiti di Taiwan, elettrodomestici giapponesi, cosmetici francesi, e, chiaramente, armi nordamericane e israeliane e donne colombiane. Ci si trovava in una condizione di possibilità apparentemente inesauribili, che non fecero pensare a nessuno che – come era accaduto per la marihuana – sarebbe

potuto giungere il giorno delle vacche magre. La congiuntura favorevole sembrava dovesse essere eterna come lo era stata la fame fino ad allora. La produzione legale di alimenti terminò presto. D'altronde non c'era nessuno disposto a raccogliere una banana o un chicco di mais. Infatti, perché si doveva dedicare tempo e fatica per le attività passate, se con minore sforzo si poteva ottenere molto di più? Accadde così che le banane, alimento vitale per i contadini, come il mais e la carne, cominciarono ad arrivare da Bogotá.

L'affare era così proficuo che un pò tutti ci si dedicarono. Chi poteva evitare di farlo, quando una libbra di carne era equivalente a dieci salari? Ma, improvvisamente, il prezzo della "merce" cominciò a scendere, crollando dal giorno alla notte, e passando da 2.200 dollari a 90 dollari al chilo. La mafia tornò nelle sue regioni d'origine, non senza prima riscuotere e saldare i debiti, che corrispondevano a centinaia di omicidi. I coloni si videro nuovamente in una condizione di sottomissione, e senza sapere cosa fosse successo alle coltivazioni di banane e mais. Riuscirono soltanto a seminare un pò di cacao con le ultime vendite effettuate. Il momento particolarmente delicato fu sfruttato dai guerriglieri per guadagnare consensi tra le masse contadine. Una volta rafforzatisi, essi monopolizzarono l'uso della violenza tra i ringraziamenti dei contadini, che potevano così continuare a vivere.

La mafia non si adeguò alla nuova situazione. Venne ucciso Lara Bonilla, allora Ministro di Giustizia del Presidente Betancur, e dopo quarantotto ore il prezzo della coca aumentò, mentre il governo accettava l'estradizione dei mafiosi e predisponeva un apparato bellico di grandi dimensioni contro l'organizzazione criminale. Furono colpiti alcuni narcotrafficanti, ma il prezzo della "merce" raggiunse i 2.000 dollari. La mafia fece così ritorno nel Guaviare, e il colono alle sue coltivazioni, ma oramai si era inserito un altro gallo nel gallinaio: la guerriglia era la rappresentante dell'ordine pubblico. Non si muoveva una foglia senza il suo assenso. I narcotrafficanti dovettero accettare le condizioni della guerriglia, permettendole di partecipare all'affare. Nacque così un'imposta che contadini e commercianti dovevano pagare agli insorti in cambio della garanzia di tranquillità per la propria attività produttiva. Il nuovo potere andava assumendo la stessa funzione di qualunque Stato, con identici attributi, facoltà e risorse. L'ordine sociale significava, oltre che il monopolio della forza, le attribuzioni legislative e giurisdizionali, come anche lo sviluppo di opere pubbliche, la gestione dell'istruzione e della sanità, la registrazione delle nascite, della residenza, del matrimonio e, da allora, il controllo dell'orientamento elettorale.

La nuova tappa, tuttavia, si distinse non solo per il consolidamento del potere della guerriglia, ma anche perché il contadino si rese conto che i grandi guadagni erano congiunturali, e quella presa di coscienza determinò la fine del consumo esasperato e l'aumento del risparmio. La guerriglia stabilì che per ogni ettaro di coca, il colono doveva coltivare tre ettari di piante a fini alimentari. Era una richiesta sentita dalla popolazione, che i comunisti seppero interpretare con intelligenza, cosa che non sempre accade.

In questo modo ci guadagnarono tutti, tranne i commercianti e i narcotrafficanti. I primi – che erano anche i secondi – per la riduzione della domanda di utensili, e i narcotrafficanti, perché le imposte sulla protezione diminuivano i loro guadagni, e davano ai loro clienti un alto potere di negoziazione. I coloni ci guadagnavano, dato che potevano accumulare il denaro per la prima volta nella loro storia, e investire il capitale in bestiame, in cacao, comprando case, educando i loro figli. La guerriglia guadagnava sulle ricchezze dei

contadini, ed anche per evidenti ragioni logistiche. D'altra parte, un buon affare non ha perdenti.

Le nuove direzioni dell'ordine sociale ed economico sostenute dalla guerriglia non potevano piacere ai narcotrafficanti. L'alleanza non era stata concordata in condizioni paritarie, dato che i mafiosi dovettero accettare forzatamente l'imposta che in un modo o nell'altro sottraeva loro guadagni. Li univa di fatto uno stesso nemico, gli Stati Uniti. Comunque c'era una maggiore affinità tra la mafia e l'esercito, nonostante il trattato d'estradizione. In primo luogo perché essi erano soci di vecchia data e la corruzione e il traffico di armi rafforzavano questo vincolo. In secondo luogo perché i comunisti erano nemici della proprietà privata e dello Stato borghese che entrambi difendevano. La rottura tra la mafia e la guerriglia era quindi derivata dalla affinità tra i narcotrafficanti e le autorità militari locali. Si realizzò così un tacito accordo: le autorità locali avrebbero tollerato il narcotraffico se in cambio i *narcos* avessero contribuito alla lotta contro la guerriglia comunista. In molti settori dell'esercito e della polizia questo accordo fu interpretato come un preciso indirizzo politico dello Stato. Infatti, il trattato di estradizione non venne applicato per un lungo periodo, durante il quale fiorirono i gruppi paramilitari che, come è oramai noto, fecero affidamento sul beneplacito dei militari e sul silenzio dei governanti. Il prezzo di tale strategia politico-militare era, tuttavia, troppo alto: in cambio dell'uccisione dei comunisti, i narcotrafficanti cominciarono ad esigere sempre di più un potere politico che lo Stato non poteva offrire senza mettere a repentaglio il paese.

Nel piano locale, i guerriglieri unirono un grande settore di interessi dei contadini, piccoli commercianti, trasportatori, ed anche narcotrafficanti di piccola scala. L'apparato politico che li rappresentava, l'Unione Patriottica, esprimeva quell'unità ideologica e quella realtà economica. Era una minaccia contro il potere locale tradizionale nelle mani del liberalismo e del conservatorismo. E fu precisamente da lì che partirono le ostilità. I partiti politici, diminuito il potere di mobilitazione elettorale, cominciarono a lanciare aggressive denunce contro il "proselitismo armato", che si rivelarono efficaci argomenti contro l'Unione Patriottica.

In fondo, era sicuro che le armi degli insorti avrebbero difeso le iniziative dell'Unione Patriottica, ma non era certo che le armi ufficiali avrebbero appoggiato i partiti tradizionali. La disputa si svolse su questo terreno. La campagna dei liberali e conservatori non era soltanto volta a distruggere l'immagine dell'U.P., ma anche a creare un ambiente sociale e politico che giustificasse l'intervento militare, o meglio, paramilitare. Se i comunisti – si argomentava – usano le loro armi per avanzare elettoralmente, è legittimo e necessario che lo Stato utilizzi lo stesso sistema, e se l'esercito non interviene, i privati hanno il diritto di farlo autonomamente.

C'è poi un secondo argomento su cui bisogna soffermarsi. In primo luogo, esisteva – ed ancora esiste – una oggettiva opposizione tra gli interessi dei latifondisti allevatori di bestiame ed i coloni. L'allevatore, come ho mostrato precedentemente, si appropria dei miglioramenti prodotti dai coloni, utilizzando a tal fine mezzi leciti e illeciti. Il risultato è sempre lo stesso: il colono prepara la terra e il latifondista la sfrutta. Questa tensione è senz'altro l'argomento centrale che spiega la violenza nelle aree di colonizzazione. I gruppi di guerriglieri, in generale – anche se non sempre – hanno preso le parti dei coloni. In se-

condo luogo, i guerriglieri hanno utilizzato le estorsioni ai latifondisti come mezzo di finanziamento. In questo senso, entrambe le forme di espropriazione sono illegittime.

Bisogna ricordare che tutte le guerre civili del diciannovesimo secolo, inclusa quella di Indipendenza, furono condotte attraverso il procedimento della "requisizione" che non era altro che l'espropriazione di beni per il sostentamento degli eserciti. In Colombia c'è quindi un ben sedimentato e legittimato orientamento verso l'estorsione in caso di guerra. Così, ciò che la guerriglia faceva con i latifondisti e i grandi imprenditori, l'esercito lo faceva con i contadini. Una volta tenuto conto delle differenze di potere economico, il furto di un vitello – o il suo equivalente in denaro – può essere considerato meno grave del furto di una gallina. Gli allevatori e i commercianti denunciavano le estorsioni di cui erano vittime e la guerriglia arteficie, ed i politici raccoglievano questa protesta per rafforzare le loro argomentazioni a favore di un intervento militare o di legittima difesa. In realtà, sia una che l'altra forma di difesa dei loro interessi furono utilizzate, anche se in modo molto razionale: prima con l'intervento paramilitare contro il braccio politico e dopo con l'intervento militare contro il braccio armato. Operazioni facilitate e appoggiate dal narcotraffico, considerato che sia i politici tradizionali che gli allevatori e i latifondisti non erano soltanto alleati dei *narcos*, ma che in alcune regioni erano essi stessi dei narcotrafficanti.

Il risultato di questa strategia fu che nelle pianure, soprattutto nel Caquetá, Meta e Guaviare, si assistette allo sterminio fisico dell'Unione Patriottica. I pescatori della regione di Vistahermosa si rovinarono, perché nessuno comprava loro il pesce, dato che il fiume Guejar era pieno di cadaveri in stato di decomposizione. Il grande vincitore della contesa fu il latifondo per l'allevamento del bestiame. La concentrazione delle terre mediante la regolamentazione economica fu rafforzata dal denaro del narcotraffico e garantita dall'ordine imposto dall'attività svolta dai gruppi paramilitari e dall'esercito e dalla polizia.

Queste operazioni militari, in particolare quelle delle autorità costituzionali, furono facilitate dal crescente malessere tra i coloni nei confronti della guerriglia e la frustrazione dovuta alla caduta del prezzo della coca. Bisogna chiarire che la guerriglia aveva lasciato svilire il proprio prestigio con le continue mobilitazioni contadine per protestare contro l'abbandono dello Stato (terre, vie, commercio, sanità, educazione) e soprattutto contro le operazioni militari. Vi furono due mobilitazioni che costarono molto ai coloni e non ebbero risultati positivi e tangibili. In secondo luogo, i prezzi della coca si abbassarono e stabilizzarono, dato il controllo e l'organizzazione di cartelli a livelli che permettevano al colono una rendita molto limitata. Questo provocò un rafforzamento della pratica dell'estorsione che determinò un ulteriore diminuzione del prestigio dei guerriglieri. Fu così che si riuscì a raggiungere l'ordine in alcune regioni, e a dar vita ad alcuni programmi di conversione delle coltivazioni. In generale, i gruppi di guerriglieri furono colpiti strategicamente; il potere degli allevatori, dei commercianti e dei politici, ne uscì vittorioso ed i coloni sconfitti. Per questa ragione si è scelto di produrre la coca in regioni ogni volta più marginali e sperimentare altre coltivazioni come il papavero, i cui effetti in Colombia hanno cominciato a sentirsi sia nella Sierra Nevada che nella pianura.

Riassumendo, la produzione e il commercio della coca accelerò e rese più violenti e sanguinosi i conflitti che si erano sviluppati durante il processo di colonizzazione. In conclusione, si potrebbe dire che il colono visse un miracolo, ma un miracolo prodotto dal diavolo.

DIECI ANNI DI MOVIMENTI SOCIALI

di
Pedro Santana Rodriguez

I. ORIGINE DEI MOVIMENTI SOCIALI

Dinanzi al dinamismo e alla importanza che i movimenti popolari acquistano – in determinate congiunture – le domande che si pone ogni studioso o semplice osservatore della realtà latinoamericana sono le seguenti: perché si producono tali movimenti? E perché la popolazione ricorre in massa alla protesta organizzata per le proprie rivendicazioni, elementari o complesse che siano? E infine, qual'è l'efficacia complessiva di queste azioni collettive? A queste domande iniziali se ne aggiungono altre, che riguardano i ricercatori, gli scienziati sociali, i politici e, in generale, coloro che esigono una comprensione più profonda o esauriente di questi movimenti. Tali interrogativi cercano di stabilire le caratteristiche distintive della mobilitazione sociale, la composizione dei gruppi organizzati, le autorità alle quali si rivolgono, i quesiti che si pongono e i nessi di questi con le problematiche regionali e nazionali; spetta inoltre al ricercatore indagare sul significato di questi movimenti intesi come forma di protesta nei confronti dell'ordinamento sociale e politico esistente. Buona parte della letteratura contemporanea sul tema cerca infatti di mettere in relazione i movimenti popolari con le strutture del potere politico e li analizza da una prospettiva che tende a rappresentarli come strumenti alternativi a quelli formalmente esistenti nelle società moderne, per l'intermediazione tra la società civile e lo Stato, e cioè i partiti politici e le istituzioni rappresentative fondate sul voto popolare.

Le nostre società si definiscono come società in transizione, in processo di cambiamento. Solo che (e questo sta alla base della crisi che attraversa tutta la regione latinoamericana dagli anni settanta in poi) il processo di transizione somiglia sempre di più ad un processo d'involuzione e di regressione piuttosto che a una dinamica progressiva. La Colombia rappresenta sotto certi aspetti un'eccezione degna di nota nel contesto della regione latinoamericana e precisamente perché la sua produzione globale è cresciuta – dagli anni settanta – ad un tasso medio del 5% annuale; la Colombia, in questo senso, assomiglia molto al Cile degli ultimi anni: crescita economica concentrata in poche mani e grandi deficit sociali determinati dall'inesistenza di meccanismi di redistribuzione del reddito affidabili. Alcune scuole economiche difendono tale concentrazione adducendo che – a lungo andare – essa favorisce la crescita economica e di conseguenza induce gli investimenti produttivi. Teoria discutibile se si considera che una buona fetta del risparmio nazionale non rimane nel paese ma viene investito all'estero. È quella che noi chiamiamo la fuga di capitali, che nel caso colombiano è di considerevoli dimensioni.

L'inconsueto interesse che hanno risvegliato i nuovi movimenti sociali ha a che vedere anche con la realtà di queste società, nelle quali l'analisi della divisione tra classi presenta notevoli difficoltà a causa dell'esistenza di ampie fasce di popolazione non salariata. Ci riferiamo al cosiddetto settore informale, che assume un ruolo importante nelle società latinoamericane. In una città come Bogotá, per esempio, 48 lavoratori su 100 rientrano nel settore informale, e nelle altre città colombiane con più di 100.000 abitanti questa media arriva al 54%. Appare chiaro, quindi, che le possibilità delle organizzazioni tradizionali dei settori subordinati, come i sindacati e le organizzazioni dei lavoratori, presentano limiti strutturali.

In questo saggio cercheremo di affrontare alcuni degli aspetti accennati per tentare di dare una panoramica sui movimenti sociali sorti in Colombia, facendo specifico riferimento a quelli del decennio 1979/1988. Le informazioni di supporto sono state ricavate da fonti di stampa nazionale e regionale, e anche da bollettini informativi prodotti, con periodicità occasionale, da alcune organizzazioni che partecipano a questi movimenti. Le informazioni potranno essere incomplete, ma comunque sufficientemente rappresentative per permetterci di giungere ad alcune conclusioni.

All'interno della società colombiana, come in ogni altra società, i movimenti popolari traggono origine dalle contraddizioni sociali che interessano larghi settori della popolazione. Tali contraddizioni non sono però congiunturali, ma formano parte del *modus vivendi*, passato e presente, di milioni di persone, tanto nelle città come nei centri minori e nell'area rurale. Queste contraddizioni hanno generato movimenti di diverso tipo. Le contraddizioni sociali possono essere raggruppate in base al settore della popolazione che risulta interessato. In questo modo, dunque, ogni contraddizione ci conduce all'origine di un movimento sociale specifico. Di seguito prenderemo in considerazione alcuni di questi movimenti, in particolare il movimento sindacale, i movimenti civili popolari, i movimenti contadini.

II. IL MOVIMENTO SINDACALE

Nel mondo del lavoro sono sorti movimenti che traggono origine dall'accentuata erosione del salario e/o dalla legislazione che regola le relazioni tra imprenditori e lavoratori. L'erosione del salario è stata determinata dall'aumento del costo della vita, ovvero dalla perdita del potere d'acquisto dei salari. Questa specifica contraddizione ha dato origine alla formazione del movimento sindacale, che si è costituito nei primi quattro decenni di questo secolo. Spesso ha dovuto affrontare ostacoli – anche perché la legislazione ha sempre favorito il grande capitale – in parte causati dalla propria debolezza, in parte a causa della scarsa consistenza di una base operaia organizzata. Buona parte dei conflitti sindacali e degli scioperi hanno come punto di partenza il mancato rispetto, da parte della classe dirigente, delle convenzioni collettive sottoscritte con le organizzazioni sindacali.

Le prime organizzazioni di lavoratori sorgono agli inizi del secolo e vengono subito represse duramente, riuscendo ad ottenere il riconoscimento legale solo dopo i primi grandi scioperi organizzati nel 1924 dai lavoratori dell'industria petrolifera e nel 1928 da questi e dai braccianti delle zone bananiere, sotto il Governo Liberale di Enrique Olaya Herrera (1928-1932).

Non sempre il riconoscimento legale delle organizzazioni sindacali ha fatto sì che patronato e Stato facilitassero la loro organizzazione. Ancora oggi, la creazione dei sindacati è contrastata dal patronato ed in molti casi lo Stato – attraverso il Ministero del Lavoro – ha ostacolato l'organizzazione sindacale invece di facilitarla. La debolezza delle istituzioni democratiche, pertanto, incide direttamente sulle lotte e sui tentativi di auto-organizzazione dei lavoratori.

L'ingerenza dello Stato nelle organizzazioni operaie è stata un'altra costante di questo secolo. In origine lo Stato è intervenuto direttamente nella divisione del Movimento Sindacale dei Lavoratori. La prima centrale sindacale colombiana nacque nel 1936 (anno di fondazione della Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, la CTC). Nel 1946, sotto il governo del conservatore Mariano Ospina Pérez e con il prezioso aiuto della Chiesa, venne creata la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC). A partire da allora, e fino ad oggi, il Movimento Sindacale ha subìto un processo di frammentazione. Attualmente tale divisione ha dovuto cedere di fronte alla tendenza all'unificazione, che ha condotto nel 1986 alla creazione della Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Questa centrale sindacale riunisce il 70% del totale dei lavoratori dipendenti affiliati ai sindacati ed è stato il punto di arrivo di una tendenza all'unificazione che ha avvicinato i sindacati provenienti dal sindacalismo tradizionalmente filo-padronale – o sindacalismo giallo, come viene definito – a settori democratici indipendenti e al sindacalismo influenzato dal Partito Comunista e dalle altre correnti di sinistra.

L'integrazione del settore tradizionale nelle correnti unitarie venne preceduta da una profonda crisi e da un processo di scomposizione delle tendenze dominanti di questa corrente sindacale. La scomposizione fu accellerata dalla pretesa, avanzata da alcuni settori economici legati alla mafia, di strumentalizzare il sindacalismo a proprio vantaggio; ma fu anche determinata da un processo d'isolamento della corrente padronale, che perse le maggioranze tradizionali che aveva sempre mantenuto nel passato. Ha anche avuto effetto il processo di apertura politica sperimentato nel paese soprattutto negli anni 1983-1985.

Un secondo settore era costituito dal sindacato vicino agli orientamenti del Partito Comunista, che era riuscito a creare una propria centrale sindacale all'inizio degli anni settanta e ad ottenere la personalità giuridica nel 1975, dopo molte battaglie, durante il governo liberale di Alfonso López Michelsen. Questa centrale sindacale era conosciuta con il nome di Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC).

Un terzo settore che si vincolò al processo di unificazione fu il cosiddetto "sindacato indipendente". Caratterizzato per la sua eterogeneità, costituiva la maggioranza dei lavoratori affiliati ad organizzazioni sindacali – il 48% del totale – ed era inoltre presente in settori importanti della vita economica del paese. Erano molte le sue matrici, che andavano dall'ultrasinistra dei settori sindacali vicini agli orientamenti di varie formazioni guerrigliere esistenti nel paese, a settori influenzati da concezioni socialiste e democratiche. Una delle caratteristiche di questo settore fu l'inesistenza, nel suo seno, di meccanismi confederativi di articolazione. Fu in questo settore che fu mosso il primo passo verso la tendenza unitaria. All'interno del gruppo di sindacati e federazioni sindacali nel processo di formazione della CUT si distinse la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), sindacato nazionale degli insegnanti, appartenente a questo settore.

Questi tre orientamenti confluirono nel 1986 nella creazione della CUT. È forse utile sottolineare che nel seno di questa centrale, sebbene si siano fatti progressi per ciò che

concerne l'unità e la democrazia interne, ancora non si riescono ad eliminare i vizi che ogni settore ha portato con sé nella nuova centrale sindacale. La CUT è ancora lontana dall'essere un'organizzazione solida, nonostante presenti livelli di crescente indipendenza ed autonomia sul terreno politico ed ideologico. È una centrale classista che ha svolto un ruolo molto importante nella congiuntura di violenza e deterioramento della vita civile che si è avuta in Colombia soprattutto in questi ultimi anni.

1. CARATTERI SPECIFICI DEL SINDACALISMO COLOMBIANO

In Colombia i livelli di sindacalizzazione sono sensibilmente inferiori rispetto a quelli registrati in altri paesi dell'America Latina: si trovano molto al di sotto della media. In un recente studio Julio Godio riporta i seguenti dati: in tutto il continente, su una popolazione di 61 milioni di salariati, gli iscritti a sindacati sono 21 milioni, il che sta a significare che il livello di sindacalizzazione della popolazione salariata è del 35%. In Colombia invece il livello di sindacalizzazione della popolazione salariata raggiunge appena il 18%. Un fattore che non può essere trascurato è dato dall'esistenza di un settore informale dell'economia, che nel nostro caso assorbe la maggior parte della forza lavoro. Come è noto, questo settore non è suscettibile di organizzazione sindacale, perlomeno nei termini tradizionali con cui è stata concepita l'organizzazione sindacale nel mondo occidentale. Per organizzare un sindacato di base in Colombia si richiede, come condizione minima, l'affiliazione di 25 lavoratori. Il settore informale è costituito o da lavoratori autonomi o da lavoratori raggruppati in unità produttive che non arrivano ai 10 lavoratori.

È comunque utile registrare alcune cifre che possono indicarci il contesto globale nel quale si è mosso il movimento sindacale, per poter poi, sulla base di tali cifre, svolgere alcune considerazioni sul peso e sulle caratteristiche del sindacato stesso.

Popolazione Totale (1991)	27.837.932
Popolazione economicamente attiva	9.087.999
Popolazione sindacalizzata	873.442

In base a tali cifre il sindacalismo rappresenta il 9,61% della popolazione economicamente attiva. Non tutti i lavoratori, peraltro, sono sindacalizzabili, come anteriormente detto. La struttura dell'occupazione ci fornisce i seguenti dati:

Popolazione impiegata (incluso il settore informale)	7.715.711
Popolazione interamente occupata	3.634.100
Popolazione sottoccupata	4.081.611
Popolazione disoccupata	1.372.200

Risulta così che il livello di sindacalizzazione si aggira intorno al 18% della popolazione salariata, come precedentemente indicato. È ovvio che un sindacato con simili livelli di densità è strutturalmente debole. Secondo la nostra opinione, è proprio questa la causa dell'importanza di altre forme di organizzazione e di lotta della popolazione, diverse da quelle sindacali.

Precisiamo infine qual'è attualmente in Colombia la realtà organizzativa del sindacato. Esistono quattro centrali sindacali che si dividono gli 873.442 lavoratori affiliati. Il 70% del

totale è affiliato alla Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Il rimanente 30% è distribuito fra le altre centrali sindacali: la Confederación Democrática de Trabajadores de Colombia (CDTC), di recente creazione (1988), nella quale è confluito tutto ciò che restava della UTC ed un piccolo settore della CTC e del sindacalismo indipendente; la Confederación General del Trabajo (CGT), di orientamento democratico cristiano, e la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), di orientamento prevalentemente liberale.

Nel paese i sindacati d'impresa prevalgono sui sindacati d'industria e sui sindacati corporativi. Il Censimento Sindacale del 1984 realizzato dal Ministerio de Trabajo y Seguridad Social registrava l'esistenza di 2.172 sindacati attivi, 979 dei quali erano sindacati di base, 151 erano sindacati d'industria, 1.015 organizzazioni corporative e 27 di varie professioni. I sindacati di base e le organizzazioni corporative riunivano oltre il 91% del totale delle organizzazioni sindacali.

Il 45,1% degli affiliati a sindacati appartenevano a sindacati di base; soltanto il 16,4% erano affiliati a sindacati d'industria e il 37,4% a sindacati corporativi. Ciò conferma il considerevole peso delle organizzazioni sindacali d'impresa.

In primo luogo è necessario osservare che il livello di sindacalizzazione non è distribuito in forma omogenea tra i distinti settori economici. Questo livello è, approssimativamente, del 29% nell'industria manufatturiera, del 30,6% nell'industria mineraria, di un 66% nel settore dell'elettricità, del gas e dell'acqua, e del 48,5% nel settore dei trasporti. Come si ricava dalle cifre precedentemente esposte, relative all'anno 1984, il peso dei sindacati si differenzia anche in base al ramo di attività cui si riferiscono. Ma non è tutto, dato che in buona misura dipende anche dalle dimensioni e dal tipo di impresa.

Se prendiamo in considerazione esclusivamente i settori della media e grande impresa, e solo i lavoratori vincolati ad ogni impresa, aumentano le dimensioni e l'importanza del fenomeno sindacale. Un'analisi dei riscontri degli studi periodici delle imprese appartenenti alla Asociación Colombiana de Relaciones Industriales (ACRIP), relativo al 1984 e riferito a 224 imprese medie e grandi, è approdato ai seguenti risultati:

Tabella 1
Forza lavoro sindacalizzata. Media e grande impresa. 1984.

SETTORE	POSSIEDONO UN SINDACATO %	LIVELLO DI SINDACALIZZAZIONE %
Industria Manufatturiera	70	56
Banche	54	66
Catene di mercati	39	65
Elettricità	86	64
Salute	44	66
Servizi	80	60
Industria Agricola	100	70
Commercio Nazionale	67	59

Fonte: Indagine Nazionale ACRIP. 1984. Londoño Botero R., et al.

2. LE NEGOZIAZIONI SINDACALI

La negoziazione collettiva, e più specificamente la contrattazione collettiva, rappresentano il più importante strumento di rivendicazione su cui poggia il sindacato colombiano, alla pari di quanto avviene nei paesi industriali occidentali.

Il riconoscimento della negoziazione collettiva da parte dello Stato, le varie riforme della legislazione sindacale che l'hanno favorita, così come la struttura sindacale che ne è risultata, hanno consolidato questa tendenza. La legge n. 6 del 1945 ha convertito la negoziazione collettiva nello strumento fondamentale per dirimere le divergenze tra capitale e lavoro.

Ma vediamo chi è che negozia. Oltre la metà delle negoziazioni collettive di lavoro si realizzano nel settore manifatturiero, un altro 25% nel settore che il Departamento Nacional de Estadistíca (DANE) denomina "Servizi Comunali Sociali e Personali" (Ospedali, Cliniche, Università, Collegi, lavoratori dei Municipi o delle Imprese Pubbliche); il restante 20-25% è suddiviso tra settore agricolo, commerciale, dei trasporti, finanziario, dell'elettricità, gas e acqua, delle costruzioni, minerario ed altri settori.

La negoziazione tende a concentrarsi anche nei settori della media e grande impresa. La maggior parte delle trattative viene realizzata dai sindacati di base, e cioè da sindacati che riuniscono lavoratori di una sola impresa. Tra il 1976 ed il 1981 i sindacati di base hanno concluso più del 60% delle negoziazioni collettive.

Il fulcro della trattativa sindacale riguarda i punti economici, e cioè salari diretti e tutti quei meccanismi che consentono l'incremento del cosiddetto salario indiretto: sussidi come trasporti, salute, educazione, vari tipi di prestazioni extra-legali. Un secondo aspetto, molto importante, è quello relativo alla stabilità del posto di lavoro, che occupa una buona parte delle negoziazioni e che viene giudicato di primaria importanza a causa dell'instabilità e della diminuizione della massa salariata, conseguenza della crisi e della recessione economica. Basta considerare, a titolo di esempio, che nel periodo 1981-1984 l'organizzazione sindacale ha perduto approssimativamente 300.000 affiliati, ossia la quarta parte del totale, a conseguenza della crisi economica che ha portato con sé tagli nel personale e chiusura di fabbriche. La negoziazione della stabilità si realizza elevando le indennizzazioni che dovrebbero essere corrisposte per il licenziamento di un lavoratore e, di regola, vengono create commissioni, nelle quali siedono delegati del sindacato, per regolare giuridicamente il licenziamento. Alcuni sindacati sono riusciti ad ottenere commissioni paritarie.

Le stime indicano che l'esistenza delle organizzazioni sindacali ha contribuito al miglioramento dei livelli di remunerazione dei propri affiliati. L'evidenza empirica sorregge l'ipotesi che i sindacati abbiano realmente avuto effetto nella determinazione dei livelli di remunerazione dell'industria manifatturiera, ed abbiano ottenuto differenze salariali che vanno approssimativamente dal 15 al 20%.

Se dal punto di vista dei salari il ruolo del sindacato è evidente e riveste un importante significato, la stessa cosa non può dirsi dal punto di vista della definizione dei problemi e obiettivi più generali, tanto dell'economia quanto della politica del lavoro. In Colombia esistono due organismi creati dalla legge per consentire la concertazione tra imprenditori, Stato e lavoratori. Il primo organismo è il Consejo Nacional del Trabajo, le cui funzioni sono, in teoria, di definire le norme di legislazione sindacale e rappresentare i lavoratori in

materia sindacale e di previsione sociale, garantendo la partecipazione del fattore lavoro nei piani di sviluppo economico e sociale. Questo organismo è composto da dieci elementi: 4 rappresentanti del Governo, 4 rappresentanti del settore privato e 2 rappresentanti dei lavoratori. Fino al 1984 tali rappresentanti venivano scelti dal Governo stesso, che lasciò sempre fuori i rappresentanti sindacali dell'opposizione. La cosa peggiore, inoltre, è che questo Consiglio non si riunisce per compiere le proprie funzioni, ma solo per ratificare gli accordi presi sul salario minimo, realizzati dall'altro importante organismo – che è il Consejo Nacional de Salarios. Il Consejo fu creato con la legge 187 del 1959 e in tutta la sua storia si è occupato unicamente della definizione del salario minimo, sebbene questo non fosse il suo compito esclusivo. In questo organismo, come nel Consejo Nacional del Trabajo, la maggioranza appartiene ai sindacati d'impresa ed ai delegati del Governo. Si compone di 6 delegati del Governo Nazionale, 3 delegati della imprenditoria, 2 delegati dei lavoratori; sebbene ultimamente, in seguito alla protesta dei sindacati, siano stati invitati delegati delle varie correnti sindacali in qualità di osservatori, 1 delegato degli impiegati ufficiali ed 1 delegato dei pensionati.

Tanto la composizione ed il peso delle delegazioni operaie, quanto il fatto che tali organismi non si occupino di aspetti che sono considerati fondamentali per la regolazione delle relazioni tra imprenditori e lavoratori, indicano che è minima l'influenza del sindacato nella definizione degli aspetti macro-economici e di politica occupazionale. Questa circostanza è strettamente legata perlomeno a due fattori: da una parte allo scarso peso politico dei lavoratori e delle loro organizzazioni nella società politica – dovuto alla debole presenza operaia nei partiti tradizionali che dominano la scena politica colombiana – ed alla scarsa importanza dei partiti di sinistra e dell'opposizione democratica più vicini alla causa dei lavoratori; dall'altra parte ai limiti che la stessa struttura sindacale impone ai dirigenti operai. È ovvio che in un sindacato nel quale la maggior proccupazione è concentrata sulla singola fabbrica, è più difficile che i lavoratori giungano alla coscienza della necessità di cambiamenti globali. E ciò, per di più, in un contesto economico in cui predominano i monopoli.

3. LE ATTIVITÀ DI SCIOPERO DEI LAVORATORI COLOMBIANI

La mobilitazione sindacale dei lavoratori colombiani si è andata sensibilmente intensificando negli ultimi venti anni, e i suoi contenuti, nonché i risultati raggiunti, si differenziano notevolmente da quelli dell'inizio degli anni sessanta. Questa affermazione può essere verificata esaminando le medie annuali delle attività di sciopero in questo lasso di tempo. La comparazione con i primi anni sessanta è importante poiché negli anni successivi – dopo i duri colpi sofferti durante la dittatura militare che governò il paese dal 1953 al 1957 – il sindacato intraprese un processo di ristrutturazione interna.

Il numero degli scioperi è cresciuto in proporzione maggiore negli anni dal 1981 al 1988. La media degli scioperi si è incrementata negli anni settanta ma ancor di più negli anni ottanta. È aumentato in maniera significativa anche il numero degli scioperanti. Sotto questo aspetto vi è accordo tra tutti gli studiosi del movimento sindacale nel paese.

Lo straordinario aumento degli scioperanti è dovuto al peso crescente che hanno assunto negli ultimi anni gli insegnanti e le loro organizzazioni sindacali. Bisogna infatti te-

nere in considerazione che gli insegnanti colombiani del settore pubblico sono oltre 150 mila e che durante gli ultimi anni hanno realizzato una serie di mobilitazioni e di scioperi, rivendicando migliori condizioni lavorative dinanzi al deterioramento della partecipazione e dei finanziamenti dello Stato all'educazione pubblica. Un'analisi interna per settori, come vedremo più avanti, darà una visione molto più precisa del fenomeno degli scioperi. Ad ogni modo appare evidente che i lavoratori ricorrono sempre più frequentemente allo sciopero per rivendicare i propri diritti di fronte al padronato e al Governo.

Il rapporto tra popolazione occupata, scioperanti e livello di partecipazione agli scioperi può darci un'idea più precisa dei risultati e del significato delle attività di sciopero dei lavoratori colombiani. Negli ultimi dieci anni ha partecipato alle astensioni dal lavoro una media annuale del 5,6% della popolazione occupata del paese, escludendo gli insegnanti.

Si registra una crescita degli scioperi negli anni 1975-78, che coincide con una crescita generale della mobilitazione delle masse popolari nello stesso periodo e che culmina nel *Paro Cívico Nacional* (Sciopero Generale Nazionale) del settembre 1977. Il 14 di quel mese le quattro centrali sindacali allora esistenti nel paese (UTC, CTC, CSTC, CGT) ed un settore del cosiddetto sindacalismo indipendente, convocarono lo Sciopero che venne accolto dalle masse emarginate dei quartieri popolari e che a Bogotá ed in altre città del paese presentò livelli di adesione assai alti. Si trattò di una protesta indirizzata contro la politica economica e salariale dell'allora Presidente liberale Alfonso López Michelsen. Fu senz'ombra di dubbio la più imponente protesta popolare registrata nel paese negli ultimi decenni. Nonostante fossero stati i sindacati a indire lo sciopero, la protesta provenne più dai settori emarginati che non dalle organizzazioni sindacali. Gli anni 1979 e 1980 registrarono un calo delle attività di sciopero e coincisero con l'aggravarsi della situazione di ordine pubblico e con la repressione scatenata dal regime con l'*Estatuto de Seguridad*, strumento repressivo adottato contro i movimenti popolari durante l'amministrazione liberale di Julio César Turbay Ayala (1978-1982).

Un altro traguardo del movimento sindacale – in questi ultimi quindici anni – coincise con la realizzazione, nel 1981, del secondo sciopero generale nazionale, che comunque non raggiunse i risultati, e non ebbe lo stesso significato, del primo sciopero del 1977. La crescita del movimento sindacale culminò nel 1982 e solo verso il 1984 cominciò nuovamente una crescita sostenuta che si mantenne, con lievi variazioni, fino all'ottobre 1987. Nel mese di giugno del 1985 venne indetto dalle organizzazioni sindacali di sinistra e da organizzazioni civiche uno sciopero generale nazionale che suscitò una limitata adesione all'interno delle fabbriche. Nel 1987, lo sciopero nazionale venne duramente represso dal Governo, che non lo aveva autorizzato, e che autorizzò invece gli imprenditori a licenziare i lavoratori che vi avevano partecipato. Lo sciopero, debolmente appoggiato, provocò una crisi interna alla Central Unitaria de Trabajadores.

Dalla rapida analisi già esposta, quindi, possiamo evincere che le attività di sciopero dei lavoratori sono andate crescendo in maniera significativa ma che, allo stesso tempo, hanno incontrato limiti nelle proprie forme di azione. Gli scioperi nazionali sono stati deboli, con la unica eccezione dello Sciopero del 1977, sono stati duramente repressi dalla classe padronale e dai governi di turno, che dietro ogni convocazione hanno voluto vedere un invito all'insurrezione generale. Si calcola che nel 1981 circa 3.000 lavoratori siano

stati licenziati per il semplice fatto di aver partecipato allo sciopero generale di quell'anno. È evidente che il regime non solo ha visto in queste manifestazioni una minaccia alla propria stabilità, ma anche ha approfittato di questi eventi per applicare misure repressive contro le organizzazioni dei lavoratori.

Se esaminiamo l'evoluzione degli scioperi nei diversi settori, notiamo che nel periodo 1964-70 e 1981-84, il numero degli scioperi del settore manufatturiero aumenta del 29,4%, ossia della metà di quanto è aumentato il numero degli scioperi in tutti i settori. Il numero degli scioperanti, invece, negli stessi periodi aumenta dell'84,6%.

Durante l'ultimo periodo considerato la media degli scioperi aumenta in misura significativa; ancora più rappresentativo è il numero di scioperanti, che nel periodo 1981-1988 supera il numero di 100mila. Allo stesso modo è evidente la tendenza ad una maggiore partecipazione nel settore manufatturiero.

Se passiamo al settore trasporti, registriamo un numero di scioperi molto inferiore rispetto al settore manufatturiero; però il numero degli scioperanti, che negli anni sessanta superava del 25% quello del settore manufatturiero, negli anni settanta era pari solo al 43%, e nel periodo 1981-1984 raddoppiò a sorpresa le cifre precedenti: ben 190.000 trasportatori, di fronte a 86.000 lavoratori dell'industria manufatturiera. Considerando tutto il periodo 1981-1988, gli scioperanti di quest'ultimo settore sono stati 107.077, mentre quelli dei trasporti e delle comunicazioni sono giunti alla cifra di 114.471; la qual cosa indica che nel periodo in esame i lavoratori di questo settore hanno affrontato una congiuntura abbastanza conflittuale, dando per scontato che i lavoratori ricorrono allo sciopero quando gli altri strumenti di rivendicazione e di negoziazione non sono più utilizzabili. La spiegazione di tutto ciò è ovvia: durante questo periodo, infatti, lo sciopero entra in massa nei due luoghi con maggior numero di lavoratori nel settore dei trasporti: Ferrocarriles Nacionales (Ferrovie Nazionali) e Puertos de Colombia.

Diversa la situazione nel settore dei servizi (che comprende i lavoratori della pubblica istruzione, della sanità, degli altri ministeri del Governo Centrale, dei Dipartimenti e Governi regionali, degli istituti decentrati, delle imprese di servizi pubblici di base, delle banche, dei ristoranti, degli alberghi e del commercio). Negli ultimi tre settori il numero degli scioperanti è stato quasi insignificante.

I servizi hanno apportato il 50,6%, il 46,5% ed il 55,6 del numero totale di scioperi realizzati rispettivamente negli anni sessanta, negli anni settanta e nella prima metà degli anni ottanta. Altrettanto significativo è stato il numero degli scioperanti in quegli stessi periodi: rispettivamente il 70,1%, l'83,6% ed il 90,4%.

4. LA CONGIUNTURA ATTUALE E LE SFIDE SINDACALI

Oggi il sindacato colombiano affronta alcune sfide importanti che vogliamo ricordare sinteticamente. La prima di queste è costituita dalla violenza scatenata contro l'organizzazione sindacale dei lavoratori da parte dei settori più conservatori della società. Fin dalla sua fondazione, nel novembre 1986, la CUT ha subìto numerose azioni violente condotte contro i dirigenti e la stessa base. Sono stati assassinati oltre 200 dirigenti di questo organo sindacale e decine di essi hanno dovuto abbandonare il paese in seguito alle minacce dei gruppi paramilitari che – com'è noto all'opinione pubblica nazionale e internazionale –

hanno stretto un patto di alleanza con l'estrema destra, con i narcotrafficanti ed anche con settori dello stesso apparato statale. Gli omicidi di leaders sindacali ed i massacri di operai sono rimasti impuniti fino ad oggi. Una prima sfida – tanto per i sindacalisti quanto per tutti i democratici del paese – è dunque quella di vincere la battaglia contro le forze oscurantiste che tramano contro l'organizzazione delle classi operaia e contadina e che mirano a mantenere un ordine antidemocratico per impedire la sindacalizzazione dei lavoratori o, comunque, per porre ad essa – con il terrore – severe restrizioni.

Un'altra sfida che si trovano ad affrontare le organizzazioni sindacali riguarda la propria modernizzazione. Una delle caratteristiche dell'organizzazione popolare tradizionale colombiana è data dal suo carattere estremamente rivendicativo, che ha impedito che fosse dedicata la necessaria attenzione ad altre forme di lotta. Non si è manifestata, in definitiva, la volontà adeguata alla creazione di nuove forme organizzative, sia per i lavoratori che per i cittadini in generale. Allo stesso tempo, il sindacalismo colombiano affronta la sfida rappresentata dall'estremo sviluppo del settore terziario dell'economia e dell'ampliamento del cosiddetto settore informale. I lavoratori sindacalizzati dovrebbero quindi affrontare queste realtà servendosi di nuove strategie, per superare i limiti strutturali rappresentati dalla frammentazione del mondo del lavoro.

Una terza sfida è costituita dalle stesse caratteristiche organizzative del sindacato: esso dovrebbe ricostituirsi in forme più consone all'attuale struttura economica del paese, dare – di conseguenza – maggiore importanza alla sindacalizzazione e alla negoziazione per settori dell'industria, in modo da confrontarsi in maniera adeguata con la struttura monopolistica dell'industria e dei settori di punta dell'economia. Allo stesso modo i sindacati dovrebbero continuare a battersi per l'unità del movimento sindacale.

L'ultima sfida da affrontare è di carattere prettamente politico: essa riguarda infatti lo scarso peso politico dei lavoratori, i quali non entrano in nessun modo a far parte dello strato sociale che detiene il potere nel paese. La posizione dominante nel sindacato è stata, fino ad oggi, quella apartitica e apolitica. Riteniamo che il movimento dei lavoratori dovrebbe battersi anche per aumentare i propri livelli di presenza politica nel paese, schierandosi per le alternative autenticamente democratiche che realmente rappresentano gli interessi del mondo del lavoro e rafforzandole con il suo peso.

III. I MOVIMENTI CIVICO-POPOLARI

Negli ultimi quaranta anni sono sensibilmente mutati, nella società colombiana, i fattori e le circostanze che rendono possibile la nascita dei movimenti sociali di matrice popolare e ne condizionano lo sviluppo.

Nel periodo di soli quaranta anni, la rapidità con la quale si sono imposte, nel settore agrario, le relazioni capitalistiche di produzione ed il veloce processo di modernizzazione e di consolidamento degli interessi transnazionali nell'apparato produttivo interno, sono state – assieme all'aumento demografico della popolazione – le cause più profonde delle modifiche avvenute all'interno delle relazioni tra le classi sociali e nell'accellerata trasformazione dei piccoli centri urbani in moderne città e metropoli. Dalla metà di questo seco-

lo il tessuto urbano si è andato sensibilmente modificando. Emergono quattro metropoli che ospitano una popolazione superiore al milione di abitanti: Bogotá (4,5 milioni), Medellín (2,3 milioni), Cali (1,7) e Barranquilla (1,0 milioni). Otto centri urbani raccolgono una popolazione superiore ai 200.000 abitanti: Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Ibagué, Montería e Armenia. Altre 28 città hanno una popolazione superiore ai 100.000 abitanti, mentre esistono 40 centri urbani con un numero di abitanti compreso tra i 50 ed i 100.000.

Contemporaneamente, si sono avuti alcuni cambiamenti anche all'interno degli apparati statali incaricati di controllare e dirigere i processi di inserimento dell'economia nazionale nel mercato mondiale, nonché di gestire il processo di sviluppo delle strutture economiche. Quello che ora ci interessa sottolineare è che tali fenomeni, verificatisi nelle strutture economiche e nell'apparato statale, uniti all'apparizione di nuove forme d'espressione culturale e di un nuovo sistema di valori, hanno dato vita a nuove espressioni delle forme di resistenza sociale: nuove sia nei contenuti che nelle modalità di mobilitazione e di organizzazione.

La gamma dei modelli di lotta pacifica dei settori sociali deboli della popolazione è molto vasta e va dall'occupazione fisica di edifici che ospitano le istituzioni statali alla creazione di comitati di difesa, che resistono ai tentativi di ridislocazione dei settori popolari, tentativi che rappresentano uno degli obiettivi primari della politica urbanistica ufficiale; dagli scioperi della fame condotti nelle Chiese all'occupazione dei grandi mezzi di comunicazione di massa, di strade pubbliche e di mezzi di trasporto; dall'occupazione di terreni non sfruttati, nelle grandi città, all'occupazione di centri urbani da parte di contadini che pretendono la costruzione di infrastrutture, la riforma agraria, la concessione di crediti e di assistenza tecnica, etc. Tutte queste forme di azione e di protesta sono arrivate fino a causare la paralisi totale delle attività di un centro urbano, azione denominata *Paro Cívico* (una specie di sciopero generale spazialmente limitato). Questa forma di azione viene adottata nelle città piccole ed intermedie ed anche in alcuni settori delle grandi città.

1. GLI SCIOPERI CIVICI: BILANCIO DI UN DECENNIO

Secondo la Banca Dati sui Movimenti Popolari, in Colombia – nel periodo 1979-1988 – sono stati realizzati 251 Paros Cívicos, ossia, in media, 25,1 l'anno. Il principale motivo della protesta civile va individuato, come negli anni precedenti, nelle prestazioni nettamente insufficienti dei servizi pubblici o nel loro costo troppo elevato. Nel periodo esaminato sono stati registrati 153 scioperi di protesta (ossia il 61,9% del totale) indetti per denunciare le difficoltà di approvvigionamento di acqua potabile (23,1%) e le disfunzioni del servizio pubblico che fornisce l'energia elettrica (16,3%) o sovraintende alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, oltre a scioperi nel settore dei trasporti e dell'istruzione pubblica.

Il settore più colpito da queste forme di protesta è quindi il servizio pubblico; seguono – in ordine d'importanza – gli scioperi legati alla problematica agraria (12,7%), gli scioperi attuati per rivendicazioni in materia di realizzazione di infrastrutture urbane, quelli di protesta per l'assassinio di leaders popolari o politici, quelli legati ai problemi politico-amministrativi (destituzione di sindaci o avvicendamenti di funzionari pubblici), ai problemi sanitari, ai problemi determinati dalle politiche di frontiera, etc.

Durante i dieci anni analizzati, i Paros Cívicos locali e regionali hanno interessato nuclei di popolazione che – nell'insieme – superano i 12 milioni di abitanti. È bene sottolineare che questa modalità di protesta si è svolta in tali nuclei ma ciò non significa che tutti gli abitanti di una determinata città o regione luogo dello sciopero siano stati coinvolti attivamente nella manifestazione di protesta. Ad ogni modo è necessario ricordare che gli scioperi registrati qui sono solo quelli che hanno avuto successo, ovverossia quelli che sono riusciti a paralizzare completamente, per un tempo determinato, tutte le attività di una città o del settore di essa nel quale si svolge lo sciopero: attività commerciali, amministrative, educative, trasporti pubblici. Per questo si può dire che tutta la popolazione di un centro ove si è realizzato un Paro Cívico è, chi più o chi meno, indirettamente coinvolta.

Un aspetto da non sottovalutare riguarda l'identità dell'istituzione o ente pubblico contro il quale viene indetto lo sciopero. Sono state raccolte informazioni relative a 146 scioperi su 251. La maggior parte degli scioperi esaminati sono stati rivolti ad organi dipartimentali (43,2%); gli altri sono stati indirizzati contro emanazioni del Governo Nazionale, Ministeri, Istituti Nazionali, etc. (29,4%), e contro le autorità municipali (22,6%); i rimanenti scioperi sono stati rivolti ad imprese private. Questi aspetti statistici sono importanti perché sono indice sia del livello politico delle organizzazioni che formulano le rivendicazioni – che in molti casi supera l'ambito ristretto di organizzazione municipale – sia del fatto che molte di esse esprimono rivendicazioni relative allo sviluppo regionale: si tratta, in definitiva, di scioperi promossi da movimenti molto vasti, concentrati in quelle regioni che mantengono un livello di sviluppo relativo, i cui abitanti non solo rivendicano condizioni di vita migliori dal punto di vista dell'insufficienza delle infrastrutture urbane e regionali, ma chiedono allo Stato maggiori investimenti produttivi che di regola implicano un adeguato sfruttamento delle risorse naturali del posto.

Un altro aspetto importante legato a questa forma di protesta popolare riguarda la risposta del Governo a questi movimenti. Sono stati raccolti i dati relativi a 152 scioperi su un totale di 251. Il 42,1% degli scioperi sono stati negoziati con le autorità di turno; il 29% sono stati duramente repressi; il 22,3% sono stati negoziati ma poi repressi, mentre la rimanente percentuale di scioperi non è stata né negoziata, né repressa. Ciò sta a significare che di fronte alla mancanza di canali istituzionali che indirizzino la partecipazione e la protesta, i Paros Cívicos sono divenuti – per vasti settori della popolazione – lo strumento ottimale per la rivendicazione dei propri interessi. È bene rammentare al lettore straniero che, in Colombia, i canali di rappresentanza degli interessi dei cittadini – come i partiti politici o le autorità statali – non sono minimamente adeguati, dato che la forma dominante dell'esercizio del potere è quella del clientelismo e dell'utilizzazione del denaro pubblico per la conservazione delle quote di potere, mentre non vengono affrontati determinati aspetti, come ad esempio le necessità di base della popolazione o le priorità determinate dalla povertà, dai ritardi regionali, etc.

Uno studio precedentemente svolto dall'autore, diretto ad analizzare i movimenti e gli scioperi che hanno avuto luogo in Colombia nel periodo 1971-1980 (Santana, 1983), ha accertato che la maggior parte degli scioperi civici è suddivisa tra quelle regioni che presentano un ritardo relativo nei livelli di sviluppo, rispetto ai centri che mostrano un magggior dinamismo economico e produttivo. Tale tendenza si manifesta anche nel periodo che

stiamo esaminando, il decennio che va dal 1979 al 1988. Il 21,5% degli scioperi è concentrato nei Dipartimenti della Costa Nord. Il 70,3% degli scioperi verificatisi in questo settore geografico del paese, hanno riguardato l'insufficienza e le disfunzioni dei servizi pubblici (energia elettrica, acqua potabile ed educazione).

Nel settore sud-occidentale del paese, che comprende i Dipartimenti di Nariño, Cauca, Caquetá, Putumayo e Vaupés, si è concentrato il 16,3 del totale degli scioperi. La maggior incidenza delle attività di sciopero si è avuta nel Dipartimento di Nariño: il più importante tra questi chiedeva la ricostruzione della strada di collegamento tra Pasto, capitale del Dipartimento, e Tumaco, un porto sul litorale Pacifico. Nel Dipartimento del Cauca, invece, gli scioperi verificatisi hanno avuto come oggetto le rivendicazioni espresse dai contadini e dagli indigeni.

È elevato il numero degli scioperi civici registrato nel Dipartimento di Antioquia, che si sono concentrati prevalentemente in quei comuni la cui economia trainante è basata sulla piccola rendita fondiaria e che fanno registrare profonde differenze tra loro riguardo alla disponibilità di infrastrutture e servizi. La maggioranza di queste forme di protesta ha coinvolto la popolazione del cosiddetto "Oriente Antioqueño", dove si trovano dislocate le maggiori centrali di approvvigionamento energetico del paese. Il 40,4% degli scioperi ha riguardato l'insufficienza dei servizi di energia elettrica e acqua potabile.

Nel Dipartimento di Cundinamarca, la cui capitale è Bogotá, sono stati realizzati una ventina di Paros Cívicos, di questi la maggior parte chiedevano il miglioramento dei servizi pubblici. Nel Boyacá, che mantiene un'antica tradizione riguardo alle mobilitazioni popolari, si sono avuti numerosi scioperi civici, alcuni a livello dipartimentale (uno di questi è riuscito in pieno, paralizzando completamente tutti i municipi del Dipartimento). Nel Dipartimento di Caldas, sempre nel settore centrale del paese, risaltano gli scioperi realizzati in quei municipi dove predomina l'economia rurale basata sulla piccola proprietà fondiaria.

Esistono, nel paese, altre forme di protesta che possiamo definire come forme di protesta urbana e che vanno dall'occupazione di luoghi pubblici, alle marce promosse per ottenere determinate misure, alla formazione di consigli ed assemblee popolari. Queste forme d'azione non implicano la paralisi di ogni attività ma, ad ogni modo, costituiscono degli efficaci meccanismi di pressione per il soddisfacimento di rivendicazioni che hanno a che vedere con la vita collettiva urbana. Durante il decennio esaminato nella città di Bogotá, ad esempio, si sono verificate 120 azioni di protesta che possono essere definite importanti per l'eco suscitata. Le rivendicazioni, oltre quelle indirizzate contro i disservizi nei settori già enunciati, riguardano – in ordine d'importanza – le proteste che le organizzazioni popolari hanno rivolto contro le amministrazioni distrettuali per ottenere il ritiro di misure prese da queste amministrazioni e giudicate lesive degli interessi di importanti settori della popolazione; le proteste contro la violenza e per il rispetto dei diritti umani; le proteste per i diritti dei contadini. È evidente che Bogotá, essendo la capitale del paese e la sede del Governo, sia il principale scenario delle agitazioni.

Mentre le azioni di protesta urbana si caratterizzano per il fatto di avere un campo d'azione ridotto, sia dal punto di vista dei risultati che delle prospettive, la caratteristica dei Paros Cívicos è quella di garantire una maggiore articolazione degli interessi coinvolti ed

una grande capacità organizzativa, dato che le mobilitazioni di questo tipo richiedono l'adesione di grossi settori della popolazione ed una struttura organizzativa che sia in grado di paralizzare tutte le attività di una città o di una regione. Si tratta quindi di scioperi di massa che presuppongono un lavoro di preparazione lungo e complesso ed una grande capacità di mobilitazione popolare. La maggior parte di queste forme di lotta funzionano tramite l'attività di istituzioni democratiche quali le Assemblee Popolari, nelle quali viene definita la piattaforma programmatica, vengono scelti i negoziatori ed attivati i meccanismi funzionali alla paralizzazione delle attività produttive in una città o in un municipio determinati. È indispensabile, quindi, una grande capacità gestionale delle organizzazioni che promuovono i Paros Cívicos.

Proprio tali organizzazioni e le loro forme d'azione hanno contribuito alla trasformazione del modello tradizionale di organizzazione comunale. Ciò si è riflesso anche nell'autonomia crescente acquisita dalle assemblee di residenti, le 32.000 *Juntas de Acción Comunal* esistenti oggi in Colombia. Un altro apporto importante di tali organizzazioni è consistito nelle critiche rivolte ai canali politici di rappresentanza degli interessi delle classi popolari. Proprio sulla base di queste critiche sono sorti movimenti civici che hanno preso parte alle elezioni locali, presentandosi come indipendenti, e che, per esempio, nelle elezioni del marzo 1988 hanno trionfato in 101 municipi del paese (12,7% del totale).

IV. I MOVIMENTI CONTADINI

In conseguenza del processo di urbanizzazione, la popolazione contadina in Colombia è andata sensibilmente diminuendo. Nel 1973 era di 9,3 milioni di persone e si calcola che per l'anno 2.000 sarà di circa 9,7 milioni, ovvero poco meno del 30% della popolazione colombiana. Il suo problema principale continua ad essere quello del possesso della terra, che è ancora concentrata in poche mani, dato che nel paese non è mai stato avviato un vero processo di riforma agraria. Nei venti anni di applicazione della cosiddetta Riforma Agraria (1961-1981) gli investimenti totali per l'acquisizione di terre sono stati di 11.500 milioni di pesos – di cui hanno beneficiato soltanto 34.918 famiglie – e sono stati consegnati titoli di proprietà a 27.933 coloni. Esistono attualmente 1,4 milioni di proprietà, delle quali oltre un milione sono piccole proprietà. Nel frattempo i latifondi, che nel 1984 erano poco più di 8.000, constavano di circa 16 milioni di ettari. Un altro problema è connesso con l'infrastruttura delle comunicazioni nelle zone di colonizzazione. La frontiera agricola si è andata estendendo, senza alcun appoggio statale, grazie all'occupazione spontanea di terre della selva tropicale. Si calcola che negli ultimi decenni 150 mila famiglie abbiano contribuito a questa espansione della frontiera agricola. Non potendo contare sull'aiuto statale, i contadini ricorrono alla mobilitazione e alla protesta per ottenere l'estensione della rete stradale e per chiedere al Governo misure volte a facilitare la vendita dei raccolti, l'assistenza tecnica, il credito, ecc. Sono queste, sinteticamente, le radici della problematica agraria moderna e delle lotte contadine in Colombia.

La classe contadina colombiana possiede un'importante tradizione di mobilitazioni e di lotta che si è andata incrementando soprattutto a partire dal 1970, anno in cui fu costituita

una grande organizzazione, la "Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia" (ANUC), che ha diretto le lotte del movimento contadino nel periodo 1970-1975, finché in quest'ultimo anno, il Governo e le varie forze politiche della sinistra non ne favorirono la scissione. Quella che era stata una possente organizzazione si dissolse in almeno sette differenti organizzazioni minori che, recentemente, hanno ripreso a lavorare intorno a un faticoso progetto di ristrutturazione e riunificazione. Con lo smembramento dell'ANUC il movimento contadino è entrato in un profondo processo di riflusso, cui ultimamente si è venuta ad aggiungere la violenza scatenata da settori della mafia del narcotraffico, che ha interessi sempre maggiori nelle campagne colombiane (stime governative indicano che i narcotrafficanti sono proprietari di circa due milioni di ettari delle migliori terre del paese) e che, in alleanza con l'estrema destra dei *terratenientes*, hanno portato a termine l'assassinio di numerosi leaders agrari, accusati di sovversione. Durante il decennio che stiamo esaminando si sono registrate 106 azioni di occupazioni di terre e 92 marce di protesta intermunicipali, alle quali hanno partecipato migliaia di contadini che reclamavano strade e crediti o che semplicemente esigevano il ritiro dell'esercito e delle guerriglie e la sospensione dei bombardamenti effettuati dall'esercito governativo contro le forze della guerriglia; risulta che gli unici ad essere seriamente danneggiati da tali azioni di guerra sono i contadini. Si sono avute inoltre 91 marce locali e 8 marce interdipartimentali. Le marce intermunicipali e interdipartimentali sono quelle che vengono realizzate, a volte in forma simultanea, in importanti centri urbani, e nelle quali si espongono le basi del negoziato. Durante il decennio le più importanti sono state registrate nel Dipartimento di Antioquia, nel Magdalena Medio e nell'Oriente colombiano (César, Norte de Santander, Sur de Bolívar e Santander). Durante le marce contadine nell'oriente colombiano – svoltesi nel giugno 1988 – ci sono stati aspri scontri nei quali hanno perso la vita numerosi militari e 30 contadini. Da allora è calato il ricorso a tali forme di azione.

Durante gli ultimi dieci anni il paese è sprofondato in un clima di estrema violenza. Molteplici sono le cause di tale violenza e la natura degli scontri armati che scuotono da nord a sud l'anima collettiva della nazione. Quello che va sottolineato è che uno dei bersagli di tale violenza è proprio il movimento popolare, e che in risposta ad essa si sono svolte innumerevoli azioni di protesta che reclamano la protezione da parte dello Stato dei più elementari diritti umani, primo fra tutti il diritto alla vita, che nell'attuale congiuntura politica non è minimamente garantito. Le mobilitazioni che hanno a che vedere con il rispetto dei diritti umani, con la condanna dei crimini perpetrati o con la richiesta di punizione dei responsabili di detti crimini, hanno portato più volte alla paralizzazione di ogni attività in intere regioni. Tali, per esempio, gli scioperi generali indetti nel 1987 nell'Urabá Antioqueño per condannare i massacri in cui sono stati barbaramente assassinati oltre 70 lavoratori delle piantagioni di banane. Questi scioperi hanno interessato le popolazioni dei cinque municipi di questa regione, la cui attività economica fondamentale è costituita dalla produzione intensiva di banane da esportazione.

Questa rivendicazione ha costituito l'oggetto di 8 diversi scioperi generali, verificatisi durante il decennio in esame. Si sono registrate 20 marce di protesta terminate con l'occupazione di sedi governative e anche, in alcune occasioni, di sedi diplomatiche; la stessa motivazione è stata causa di 11 marce intermunicipali, 19 marce locali e 1 marcia interdi-

partimentale. Sono state queste le forme d'azione più diffuse mediante le quali la popolazione ha risposto al deterioramento delle condizioni democratiche nel paese. Si può registrare anche una preoccupante crescita di tali forme d'azione mano a mano che la situazione del paese – dove ancora non è stata sconfitta l'impunità per gli assassini – si è andata aggravando.

V. L'INEGUALE SVILUPPO DEL CAPITALISMO, L'ETEROGENEITA' STRUTTURALE E I MOVIMENTI CIVICI

I dati precedentemente esposti indicano che la maggior parte degli scioperi generali sono concentrati nelle città con una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti: 158 durante il decennio considerato, ossia il 62,9% del totale. Il 60,9% di tali scioperi ha avuto ad oggetto rivendicazioni riguardanti i servizi pubblici. Dal punto di vista della popolazione, com'è ovvio, le maggiori percentuali in termini di partecipazione si sono riscontrate negli scioperi indetti nelle città intermedie, e cioè nelle città con più di 50.000 abitanti. Risaltano – come abbiamo già visto – le rivendicazioni connesse all'erogazione da parte dello Stato di beni e servizi di consumo collettivo ed emergono gli scioperi regionali, legati a rivendicazioni riguardanti le politiche di sviluppo regionale che si concretizzano nella pianificazione territoriale degli investimenti industriali (da parte, soprattutto, di imprese statali che si occupano dello sfruttamento delle risorse naturali), nelle scelte amministrative verso il centralismo o il decentramento e nelle politiche d'incentivazione degli investimenti privati e pubblici. Tutto ciò ci porta necessariamente all'analisi delle caratteristiche geografiche dello sviluppo capitalista del paese.

Colpisce l'attenzione il fatto che il movimento civico, in una delle sue componenti, è in stretta relazione con la problematica regionale e questa, a sua volta, con le caratteristiche del differente sviluppo delle regioni. Questo sviluppo differenziato incide sulla struttura stessa del processo economico in atto nel paese; fenomeno che, del resto, ha una forte influenza sulla formazione del mercato interno, sulla centralizzazione dell'apparato statale, sul processo di unificazione nazionale e, naturalmente, sulla distribuzione geografica dei mezzi di produzione e dell'infrastruttura dei servizi pubblici. Questa caratteristica dello sviluppo regionale diseguale ha anche una forte influenza sull'insieme dei movimenti sociali e politici di matrice popolare.

Secondo il nostro punto di vista, lo sviluppo differenziato del capitalismo in Colombia – evidente dal punto di vista geografico – va ricondotto a due fattori principali: in primo luogo esso si lega alla dinamica regionale che, storicamente, ha assunto spiccate forme autarchiche dovute, tra l'altro, all'isolamento geografico e che ha determinato la costituzione di mercati regionali e la formazione di oligarchie regionali che fin dall'inizio del secolo XX si sono battute per il riconoscimento dell'autonomia regionale; il secondo fattore importante e decisivo è dato dal carattere fortemente dipendente dell'economia, strettamente vincolata al capitale estero. In Colombia lo sviluppo capitalista non ha costituito il risultato di un'ampia e profonda evoluzione interna delle forme di produzione nazionali, come invece è avvenuto nella maggior parte dei paesi industrializzati del centro del capitalismo. Nelle so-

cietà periferiche e dipendenti, il processo di formazione del sistema capitalista si è sviluppato principalmente sulla base degli interessi del capitalismo già affermato su scala mondiale e di centri metropolitani che già dominavano le relazioni internazionali (i centri capitalisti d'Europa e degli Stati Uniti). In questo modo, le vecchie forme di produzione sono state incorporate e ristrutturate senza che a ciò corrispondesse un adeguato sviluppo delle forze produttive e con un volume d'accumulazione interna estremamente ridotto. Il capitalismo delle società periferiche è stato costruito ed orientato principalmente sulla base degli interessi, delle esigenze e dei vantaggi, dei paesi imperialisti che già dominavano il mercato mondiale.

In questa maniera il processo di subordinazione e dissoluzione delle strutture produttive interne si è concretizzato nella formazione di sistemi economici strutturalmente eterogenei. Questa eterogeneità è legata all'inserimento nelle formazioni sociali di settori avanzati dell'economia, dotati di tecnologie d'alto livello qualitativo, per i cui prodotti già esiste un mercato più o meno sviluppato. Questi settori devono convivere con forme di produzione arretrate e con tecniche di scarso rendimento, concentrate nei rami tradizionali, che occupano un'alta percentuale del mondo del lavoro. Detta eterogeneità è anche geografica, e si concretizza nella concentrazione delle attività produttive in poche zone previlegiate, le zone metropolitane. Vi sono, d'altra parte, regioni interne debolmente legate ai processi di accumulazione capitalista, che in linea generale mantengono apparati produttivi arretrati, rivolti ai mercati regionali e che presentano serie deficienze per ciò che riguarda l'infrastruttura produttiva e sociale.

Il predominio economico di alcune regioni non è certo casuale. Esso risponde fondamentalmente alle caratteristiche storiche d'inserimento delle economie autoctone all'interno del mercato mondiale. Queste caratteristiche non sono lineari e non si può ricavare da quanto detto che stiamo teorizzando l'esistenza di due strutture produttive, indipendenti o sovrapposte e di regioni completamente chiuse, alla periferia dei centri egemoni. Ciò che invece vogliamo indicare è che il fenomeno dell'ineguale sviluppo comporta la combinazione-integrazione, dal punto di vista sia produttivo che geografico. Il fenomeno è – di fatto – molto più complesso di quanto indicato dalla teoria dualista, perché nelle regioni maggiormente sviluppate sopravvivono tutt'oggi forme precapitaliste nei rami tradizionali.

L'emergenza civica che abbiamo dettagliatamente illustrato nelle pagine precedenti è in stretta relazione anche con un altro aspetto, molto importante: ci riferiamo alla concentrazione nelle principali aree urbane dell'attività produttiva e degli investimenti esterni. Il processo di concentrazione geografica dell'industria è molto maggiore di quanto non indichi la concentrazione demografica. Se consideriamo i quattro maggiori centri industriali (Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla) vediamo che nell'insieme assorbono il 40% della popolazione, il 45% dell'investimento lordo, il 69,5% degli stabilimenti industriali, il 72% della manodopera industriale, il 70% del prodotto lordo industriale ed il 72% dei salari industriali. Durante l'ultimo decennio, le quattro grandi città del paese hanno generato 4 su 5 nuovi impieghi industriali, escludendo però le città come Cartagena e Barrancabermeja, che sono riuscite a sviluppare un'industria basata sullo sfruttamento delle proprie risorse naturali.

Anche gli investimenti esterni hanno influenzato fortemente i fenomeni di concentrazione industriale e demografica, soprattutto a partire dalla Seconda Guerra Mondiale. Gli in-

vestimenti esterni hanno infatti contribuito sensibilmente al processo di concentrazione urbana nelle quattro grandi città. Un recente studio ha dimostrato che, sebbene gli investimenti esterni siano stati distribuiti in 26 centri urbani del paese, il 94% di tali investimenti si è concentrato nelle aree di Bogotá, Medellín e Cali. In queste stesse città – le maggiori del paese – tra il 1974 ed il 1978 confluì il 71,3% dei nuovi investimenti.

Il secondo aspetto legato ai movimenti civici ci conduce all'analisi dei cosiddetti beni di consumo collettivo. Emergono in proposito due problemi basilari: in primo luogo, il problema dei prezzi di detti servizi, prezzi che sono sottoposti ad un incremento esorbitante. La tendenza ascendente dei prezzi è direttamente legata alle condizioni economiche e finanziarie imposte dagli organismi di credito internazionali. La maggior parte delle imprese di servizi pubblici, e principalmente quelle di produzione d'energia elettrica, sono filiali delle banche internazionali. Il 36% del debito estero colombiano corrisponde a crediti delle imprese del settore elettrico. Nel 1988 il debito di queste imprese ha raggiunto la cifra esorbitante di 4.036 milioni di dollari. Il debito estero totale – pubblico e privato – del paese superava di poco i 17mila milioni di dollari. I costi del servizio di energia elettrica aumentano ad un ritmo superiore rispetto all'aumento dei salari e del costo della vita: mentre i salari crescono ad un tasso nominale del 24% annuo, i costi di tale servizio aumentano ad un tasso nominale superiore al 50%.

A tutto ciò va aggiunto l'impasse amministrativo e burocratico di alcune imprese guidate con criteri clientelari dai partiti tradizionali, che governano il paese dal secolo scorso. Gli altri problemi connessi ai servizi si riferiscono alla loro copertura e qualità. Circa il 20% della popolazione urbana e l'80% della popolazione rurale non usufruiscono del servizio dell'acqua potabile. Oltre il 60% della popolazione (15 milioni di persone) riceve acqua trattata inadeguatamente. Secondo il censimento del 1985, il 21,8% delle abitazioni erano prive di energia elettrica, mentre il 30,3% non ricevevano acqua, ed il 40,8% non disponevano di fognature per le acque reflue e per le acque piovane. I programmi quadriennali degli ultimi Governi hanno dichiarato di voler incrementare significativamente gli investimenti nei settori delle infrastrutture basiche e dei servizi. Bisognerà attendere qualche tempo per registrare, se ci saranno, gli effetti positivi di queste iniziative di Governo.

Il differente sviluppo delle regioni, come già indicato, è legato anche all'ineguale distribuzione dei beni di consumo collettivo. I rifornimenti per le regioni ad inferiore sviluppo relativo si mantengono al di sotto della media nazionale. Nella regione della Costa Atlantica – sempre in base al censimento del 1985 – il 71,9% delle abitazioni disponeva di energia elettrica, il 55,7% di acqua e solo il 30,7% di fognature. In alcuni Dipartimenti della Costa Atlantica la situazione era veramente drammatica. A Córdoba usufruiva di energia elettrica solo il 47,85, di acqua potabile il 39,8% e di fognature l'11,6%.

Altre regioni dove le proteste civiche sono state frequenti, come ad esempio nel Nariño, presentano il seguente quadro: riceveva servizio di energia il 61,3%, di acqua potabile il 56,4% e di fognature il 37,2%. Nel Cauca disponeva di energia solo il 53,6%, di acqua potabile il 50,9% e di fognature il 34,8%. Queste cifre ci indicano chiaramente che nel paese la distribuzione e la copertura dei servizi pubblici è fortemente disuguale. I movimenti di protesta della popolazione è presumibile che tendano a concentrarsi precisamente dove le coperture saranno inferiori ed i costi superiori.

Queste, tra le altre, sono alcune delle prove più visibili delle deficienze dei servizi pubblici, che giocano un ruolo importante nella crisi urbana e regionale.

VI. I MOVIMENTI CIVICI COME NUOVA FORMA DI ESPRESSIONE DELLA MOBILITAZIONE POPOLARE

Abbiamo già detto che il nostro punto di partenza è che le proteste civiche sono conseguenza della crisi urbana e regionale del paese ed espressione del movimento popolare (ossia, delle classi subordinate) in nuove forme rispetto al passato.

Riassumendo, potremmo affermare che l'esistenza nel paese di un disuguale sviluppo del capitalismo si traduce nella presenza di un profondo scompenso regionale, non solo in termini di capacità produttive ma anche di un' erogazione insufficiente e disuguale dei servizi.

Inoltre, i movimenti civici circoscritti alle grandi città ed alle loro aree satelliti rappresentano un tipo di azioni che si basano principalmente nelle proteste per i prezzi alti, per la scarsezza di abitazioni, per le palesi deficienze dei mezzi di trasporto urbani ed intermunicipali, per un maggiore impiego e per i servizi di base, avanzate da un ampio settore della popolazione, impoverito, che vive nelle periferie delle grandi città.

Ciò ci ricollega direttamente alle lotte nella sfera della riproduzione sociale che – a nostro avviso – sono in relazione con le condizioni minime della sopravvivenza biologica.

Esistono pertanto due grandi traiettorie che differenziano i movimenti sociali urbani e regionali: da una parte, quelli legati a rivendicazioni che hanno a che vedere con la riproduzione sociale dei settori popolari; dall'altra, quelli che reclamano uno sviluppo equilibrato degli apparati industriali, migliori condizioni materiali per la crescita dell'apparato produttivo e l'installazione di impianti di lavorazione delle risorse naturali delle regioni.

I primi hanno come protagonisti esclusivi le masse urbane, e generalmente sono formati da abitanti della periferia del paese (regioni più depresse) e dagli abitanti della periferia urbana delle grandi città. In queste aree si è radicato il movimento civico-popolare, e da esse è partita la maggior parte degli scioperi generali verificatisi in Colombia negli ultimi quindici anni. I movimenti che richiedono uno sviluppo più equilibrato e l'ampliamento della struttura produttiva in alcune regioni arretrate, contano sull'appoggio non solo delle organizzazioni popolari, ma anche di settori che forniscono mezzi di produzione di una certa importanza e dei partiti politici tradizionali. Ciò sta a dimostrare che la natura eterogenea della struttura economico-sociale si riflette nei rapporti tra classi e frazioni di classi esistenti. Allo stesso tempo indica che all'interno dell'apparato burocratico-statale il potere di questi settori è alquanto ridotto, e che molto spesso essi sono costretti a ricorrere a simili forme di espressione in difesa dei propri interessi.

L'altro grande fattore che incide sullo sviluppo dei movimenti sociali, civico ed urbano, è rappresentato dall'esistenza di un apparato statale centralizzato in forma autoritaria. La recente riforma municipale, effettivamente, offre nuovi canali di partecipazione i quali, però, si riferiscono solo alla problematica locale, mentre i meccanismi di partecipazione dei cittadini previsti dalla legislazione presentano gravi limiti in termini di partecipazione

democratica alle questioni economiche e politiche più generali. La rappresentanza degli utenti nelle Assemblee Direttive delle Imprese di Servizi Pubblici di carattere municipale non si è potuta realizzare in quanto la regolamentazione antidemocratica introdotta dai recenti governi ha privato le organizzazioni popolari del diritto di nominare direttamente i propri delegati. Una recente sentenza del Consiglio di Stato ha ristabilito per gli utenti il diritto di nominare un terzo delle Assemblee Direttive di dette imprese, ma il Governo non ha risposto sollecitamente. E la riforma delle Amministrazioni municipali, avviata dalla elezione popolare dei Sindaci, è ancora in corso.

Va infatti sottolineato che, in relazione agli ultimi avvenimenti, il fattore maggiormente positivo è dato dalla trasformazione accellerata dell'organizzazione amministrativa del paese, che è indirizzata verso il decentramento. Ciò potrà fornire una nuova base ai movimenti popolari, e forse si rifletterà anche in una maggiore democratizzazione generale della società politica.

BIBLIOGRAFIA

CASTELLS M., *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, México 1984.
DELGADO A., *El Decenio Huelguístico 1971-1980*, en "Estudios Marxistas", N.23, Bogotá 1982.
FALETTO E., *Notas sobre estilos alternativos de desarrollo. Política y Movimientos Sociales*, México 1985.
El problema laboral colombiano: diagnósticos, perspectivas y políticas, "Revista Económica Colombiana", Separata n.10, Bogotá, Agosto-Settembre 1986.
LACLAU E., *New social movements and the plurality of the social*, in "Latin American Studies", N.29, Cedla, 1985.
LONDOÑO BOTERO R. et alii, *Sindicalismo y empleo*, Mimeo, Universidad Nacional de Colombia, 1986.
SANTANA P., *El Paro Cívico 1981*, CINEP, Bogotá 1982.
SANTANA P. , *El Desarrollo regional y los Paros Cívicos en Colombia*, CINEP, Bogotá 1983.
SANTANA P. , *Los Movimientos Sociales en Colombia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá 1989.
SINGER P. e CALDEIRA BRANT V., *O Povo em Movimento*, Vozes-Cebrap, São Paulo 1981.
SLATER D., *Nuevos movimientos sociales y viejas preguntas políticas*, en "Revista Foro", n. 8, 1989.

LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE: LA SOCIETA' CIVILE RACCONTA

di
Carlos Escobar de Andreis

I. INTRODUZIONE

Le drammatiche vicende che si sono vissute in Colombia durante gli ultimi 30 anni, segnate dalle contraddizioni, dalle carenze e dai conflitti sociali, economici e politici che caratterizzano la realtà contemporanea dell'America Latina colpendo maggiormente i settori più poveri, hanno generato una proposta organica e solidale di cambiamento che si esprime mediante molteplici organizzazioni. Queste, raccogliendo gruppi di cittadini che senza finalità di lucro intendono svolgere azioni di solidarietà sociale e di aiuto, cercano, in modi diversi, di contribuire alla soddisfazione dei bisogni fondamentali di vasti strati della popolazione. Si tratta del composito fenomeno delle Organizzazioni Non Governative (ONG). In Colombia questi organismi di aiuto sociale sono di diversi tipi: ci sono quelli legati alla Chiesa Cattolica oppure ad altre Chiese, quelli legati ai Partiti Politici, altri invece vincolati ai gruppi economici ed infine ci sono gli "indipendenti", che oltre a condividere con gli altri organismi un'opzione preferenziale per i poveri, si presentano come titolari di un Progetto Alternativo di Sviluppo per il paese: questi ultimi vengono definiti Organizzazioni Non Governative per lo Sviluppo (ONGS).

Come negli altri paesi dell'America Latina, anche in Colombia si è diffusa questa particolare forma d'espressione della solidarietà umana. Pur non avendo il livello di sviluppo e di istituzionalizzazione raggiunto in Ecuador, Perù, Cile e Brasile, queste organizzazioni hanno in comune non solo le origini ma anche gli obiettivi, gli interventi quotidiani, le difficoltà ed i limiti presenti in tutta la realtà continentale.

Le ONG e le ONGS colombiane hanno una loro storia. Hanno vissuto la propria dinamica di crescita e di evoluzione e alla luce delle loro esperienze si sono preoccupate di individuare e di adottare nuove vie, nuovi obiettivi per la loro ricerca. Intendiamo quindi presentare una analisi di queste Organizzazioni della Società Civile e tentare un bilancio globale e critico delle condizioni che hanno determinato la loro nascita, valutando il ruolo e le prospettive che svolgono, a livello propositivo, nel contesto nazionale.

In Colombia non c'è una letteratura sufficiente riguardante le ONG forse a causa della loro molteplicità, della dispersione geografica, del carattere marginale degli interventi, spesso di piccole dimensioni, e della frequente mancanza di consistenza istituzionale. Tuttavia questi elementi ci possono servire come punto di partenza nel tentativo di spiegare il

fenomeno e di offrire una prima idea sul significato e l'importanza di questi attori nella vita sociale e politica del paese.

La storia delle ONG è legata, fin dalle origini, all'azione ed al pensiero sociale della Chiesa Cattolica come fonte d'ispirazione e di sostegno di una volontà indirizzata verso i settori emarginati dalla società e dallo Stato. Lo stesso accade negli altri paesi dell'America Latina. Agli inizi della decade degli anni sessanta, sorgono le prime organizzazioni filantropiche di volontariato, precedute dalla comparsa di nuove teorie sullo sviluppo nell'ambito internazionale, dalla formulazione di nuovi concetti in proposito e dalla proclamazione del "Primo Decennio per lo Sviluppo" da parte delle Nazioni Unite.

Le nuove teorie sullo sviluppo hanno ridimensionato gli indicatori di misura dei fattori di crescita economica con i quali si veniva prima operando. Si supera così quella misura di tipo globale basata sulla relazione tra Prodotto Interno Lordo e reddito pro-capite, che collocava i paesi dell'America Latina in situazione di svantaggio, rispetto all'Asia e all'Africa, nell'ambito della Cooperazione Internazionale. D'altra parte le Nazioni Unite fissarono nell'1% del PIL la quota che i Paesi Industrializzati avrebbero dovuto destinare all'aiuto al "Terzo Mondo" e venne varato il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, PNUD.

Questi avvenimenti hanno effetti sull'America Latina e sulla Colombia e permettono l'avvio di rapporti di cooperazione fra gli Organismi Non Governativi (all'inizio solo quelli promossi all'interno delle Chiese) e le Istituzioni del Sistema delle Nazioni Unite, che avevano sempre privilegiato l'aiuto bilaterale intergovernativo nell'uso delle loro risorse. Durante questa decade, tranne i pochi programmi che le Nazioni Unite riescono a finanziare in Colombia, la cooperazione è fondamentalmente in mano agli enti ecclesiastici ed è irrilevante rispetto alle necessità che il paese si trova a dover fronteggiare. Ad esempio, il settore agrario è in fase di impoverimento a causa dell'abbandono delle terre per mancanza di politiche statali che incentivino la produzione. Come conseguenza si ha una migrazione accellerata verso i centri urbani, sprovvisti anch'essi di infrastrutture adeguate a rispondere alle nuove richieste di servizi e di occupazione. Di quest'epoca sopravvive in Colombia il Centro per la Ricerca e l'Educazione Popolare (CINEP: Centro para la Investigación y la Educación Popular) che, fondato e diretto dai Gesuiti dal 1966, non solo è il più vecchio ma anche il più grande e affermato degli organismi non governativi, con una specializzazione nel campo della informazione e formazione popolare.

Durante la decade degli anni settanta le condizioni socio-economiche e politiche del paese acquistano altre caratteristiche. Scoppia il conflitto nella campagna e nelle città, l'anticonformismo represso si manifesta. La politica antidemocratica del governo, la mancanza di canali di espressione, l'assenza di Partiti Politici che interpretino, canalizzino e rappresentino il malcontento generalizzato, fanno in modo che l'anticonformismo adotti proprie forme di manifestazione e di organizzazione. I "paros cívicos", le marce dei contadini, la lotta armata, le manifestazioni popolari, gli scioperi degli operai e dei maestri, i meeting di denunce pubbliche, diventano i mezzi più adatti per fare pressione e chiedere soluzione ai problemi e alle rivendicazioni degli abitanti della campagna e delle città, dei lavoratori, studenti, professori, professionisti, casalinghe, ecc. Nel 1970, secondo la CEPAL (Commissione Episcopale per l'America Latina), il 40% della popolazione dell'America Latina era in uno stato di estrema povertà, e ciò influiva – com'è ovvio – sulla conflittualità sociale diffusa.

Questo processo è stato accompagnato da vicino dai diversi raggruppamenti politici della sinistra colombiana, che hanno però svolto un ruolo più di agitazione che non di proposta di soluzioni, contribuendo così alla atomizzazione e frammentazione dei movimenti popolari. La sinistra non riesce ad inserirsi nei problemi sociali in corso con un progetto politico in grado di raccogliere ed interpretare le aspirazioni popolari rendendole alternative di potere. Nel frattempo, al Sud del continente trionfavano le opzioni militariste di esercizio del potere e il mondo della cooperazione, particolarmente quella europea, rivolgeva il suo sguardo verso questo scenario di miseria e di confronto messo in atto dalle dittature civili e militari. Arrivarono di conseguenza più risorse dall'estero per gli aiuti alla povertà, ricevuti non solo dagli organismi della Chiesa ma anche dalle organizzazioni contadine e da quelle popolari e sindacali che si misero in evidenza in quel periodo.

I Movimenti Sociali, in conseguenza delle condizioni di estrema povertà e di sfruttamento degli inizi degli anni ottanta, svilupparono una domanda di servizi specializzati che sfuggivano al campo d'attenzione dei Partiti Politici e dello Stato. Tra i più rilevanti sono: l'urgenza di una scienza sociale articolata con i processi di rivendicazione popolare, lo stimolo all'organizzazione, all'educazione, alla consulenza e all'appoggio fornito ai programmi di sviluppo.

Il vuoto lasciato dai Partiti Politici tradizionali, il fallimento dei progetti politici della sinistra colombiana, che veniva accompagnando i Movimenti Sociali nella loro lotta, in aggiunta alle crisi economiche ricorrenti nei paesi latinoamericani, configurano, alla fine della decade, degli spazi per una azione di cambiamento. Quindi la democrazia e, più specificamente, la democrazia partecipativa, trova spazio e acquisisce una speciale eco sul piano delle preoccupazioni e del lavoro degli intellettuali. Questi ultimi spesso trovano nelle ONG lo spazio per la produzione di conoscenze e di impegno nei confronti delle necessità del Movimento Sociale emergente.

Le ONG, dunque, pur essendo legate strettamente ai movimenti sociali (sindacali, civici, contadini), se ne distinguono per essere non attori diffusi, di grandi dimensioni, volti principalmente alla mobilitazione politica e sociale, come quelli. Le ONG sono invece formate da gruppi ristretti (di intellettuali o di attori sociali di base), sono volte all'azione concreta nella forma di "progetti" (di sviluppo, di formazione, di informazione) e canalizzano fondi privati e internazionali in forma autonoma.

Il processo di moltiplicazione delle ONG e delle ONGS si presenta durante i primi tre anni della decade degli anni settanta, quando il conflitto sociale e le espressioni di protesta acquistano maggiore dimensione. Esse rappresentano in parte un nuovo attore apparso nella vita del paese con un livello consistente di protagonismo: il settore popolare.

Il binomio che sta alla base della nascita della mobilitazione popolare (coartazione delle libertà politiche elementari e repressione) è stato potenziato durante il periodo di governo di Julio César Turbay Ayala, 1978-82. In questo periodo viene fatto crollare un grosso numero di Istituzioni d'Appoggio che si erano legalmente costituite sul diritto privato, senza scopo di lucro, le quali collaboravano con i settori popolari (urbani e rurali) nelle loro rispettive realtà regionali e locali, laddove l'intervento statale era nullo.

I successivi cambiamenti nella politica statale durante il periodo presidenziale di Belisario Betancur (1982-86), la necessità di aperture democratiche, la pressione esercitata dai

Movimenti Sociali, l'importanza di una uscita negoziata verso la pace e la convivenza nazionale ed il vigore storico di meccanismi di partecipazione, finiscono per imporre delle riforme politiche che, sebbene timide e limitate, imprimono una nuova dinamica sia alle Organizzazioni Popolari che alle ONG.

Il sorgere delle ONG passa dunque in mezzo a questa crisi di legittimazione dello Stato ed è favorito dal malcontento generalizzato dei settori popolari. In questo contesto e con delle rilevanti difficoltà esse si contendono lo spazio che spetta loro nella società civile, promuovendo incontri di riflessione e di analisi della situazione e della congiuntura politica ed economica del paese, evidenziando i loro punti di consenso e di dissenso, ricercando nuove vie di soluzione nelle loro esperienze, che riempiano di contenuto e di proposte il loro agire quotidiano, e intervenendo concretamente – canalizzando fondi di diversi donatori – in progetti autonomi di lotta alla povertà e di promozione dello sviluppo.

II. LE ONG PER LO SVILUPPO

Le ONGS sono organizzazioni della Società Civile che propongono un Progetto Alternativo di Sviluppo (rispetto a quello dominante), ed i contenuti della loro azione sono quindi eminentemente politici. Ovviamente questa definizione generale si è venuta concretizzando progressivamente negli ultimi anni. La loro caratteristica è dunque l'impegno per la costruzione, potenziamento e appoggio alla Società Civile democratica (P. Santana, 1989).

Nelle società latinoamericane, in cui le dittature militari oppure i regimi di democrazia ristretta hanno negato alle maggioranze popolari la possibilità di esprimere apertamemnte la rivendicazione dei loro diritti e di esteriorizzare i loro bisogni collettivi (comprendenti anche le loro manifestazioni culturali), un impegno per la democrazia diventa compito prioritario. I Movimenti Sociali tendono a realizzare questo compito; essi si generano nelle contraddizioni che colpiscono i vasti settori della popolazione e, visto che con loro lavora un notevole numero di ONGS, in questa riflessione ce ne occupiamo in modo particolare. La diversità degli obiettivi e delle rivendicazioni dei Movimenti Sociali, la vastità delle modalità di rapporti e degli antagonismi con lo Stato, le varie forme organizzative che assumono, il carattere classista delle loro azioni, l'articolazione con altri attori politici, nella loro eterogeneità, ci permettono di porre in evidenza il loro rapporto di collaborazione con le Organizzazioni Non Governative per lo Sviluppo.

La natura e la specificità delle diverse manifestazioni del movimento di organizzazione sociale in Colombia hanno definito in un certo modo il profilo istituzionale e la specializzazione delle ONGS. Pur svolgendo, in termini generali, delle azioni comuni di appoggio nella promozione, formazione, consulenza, troviamo in esse una divisione del lavoro per settori sociali che le rende autorevoli in un settore particolare. In questo ambito è facile individuare le ONGS che si pongono in relazione soltanto con i movimenti sindacali, o con i movimenti sociali urbani, con il movimento contadino, con quello degli indios, oppure con diversi settori sociali contemporaneamente.

I problemi e le necessità denunciate dai movimenti sociali nel campo sanitario, educativo, dei servizi pubblici, di reddito, ricreativo, imprimono alle ONGS una seconda divisione

del lavoro, situandole in aree specializzate dello sviluppo che progressivamente si rendono più complesse nella misura in cui emergono nuovi soggetti sociali (donne, bambini, giovani, indigeni) che reclamano migliori condizioni e un'equa partecipazione nelle decisioni. Quindi i programmi di assistenza sociale in campo sanitario, educativo, ricreativo e di servizi pubblici nei quartieri popolari e nelle comunità contadine – per ciò che riguarda la donna, i bambini, la gioventù – si moltiplicano al ritmo in cui aumentano le contraddizioni sociali e crescono le aspettative di benessere della popolazione. Perciò le ONG si preoccupano di raccogliere ogni genere di richiesta privilegiando quelle che ritengono abbiano maggiore impatto sul contesto sociale e politico nel quale si muovono.

La profonda crisi che colpisce oggi il paese e alla quale cerca di dare risposta l'associazionismo libero dei cittadini, riuniti in gruppi autonomi che investono risorse materiali e ideali, determina la terza divisione del lavoro delle ONGS colombiane, che identifica quelle dedicate a temi come la violazione permanente dei Diritti Umani, il frequente assassinio di dirigenti popolari; l'impunità di fronte a questi fatti evidenzia il predominio della forza e della violenza sul dialogo e sulla ragione, come condotta dello Stato nella gestione del conflitto interno e delle esigenze degli emarginati. Questa situazione ha contribuito alla scomparsa, all'indebolimento ed all'immobilismo di importanti movimenti sociali che di fronte alla morte e alle minacce contro la vita dei loro dirigenti sono stati costretti ad abbandonare le attività o a disperdersi. Quindi le ONGS hanno dovuto rispondere a questo fenomeno: alcune lo hanno fatto attraverso la ricerca delle cause di questa patologia sociale e politica del paese, altre hanno promosso la difesa dei Diritti Umani e delle libertà di espressione e di organizzazione.

Ma quali sono i modi in cui si stabiliscono le relazioni tra le ONGS ed i Movimenti Sociali? Come stabiliscono collegamenti di interesse ed in quale maniera si comportano di fronte alla realtà che intendono trasformare insieme? Le ONGS non fanno parte integrale dei Movimenti Sociali; fanno però riferimento ad essi, restando degli enti completamente indipendenti con una propria identità politica e struttura, con dei criteri di realizzazione e d'azione che le distinguono sostanzialmente dall'insieme più ampio delle organizzazioni del tessuto sociale e politico.

Sebbene questa distinzione sia chiara, spesso si osserva una tendenza verso la confusione dei ruoli e delle attività determinata da una mancanza di regolamentazione. Non c'è in Colombia un modello "ideale" di rapporti tra i Movimenti Sociali. Spesso, inoltre, ci sono incomprensioni tra i movimenti sociali e le ONGS; talvolta le ONGS non sono state ammesse pienamente nelle azioni collettive delle Organizzazioni Popolari, vengono viste come degli agenti esterni che dovrebbero giustificare meglio i finanziamenti di attività ad essi rivolti, sono concepite come intermediari di risorse che si ritiene "appartengano" ai Movimenti Popolari, o, nel migliore dei casi, come attori che tendono ad azioni proprie, autonome, separate da quelle generali e diffuse.

Le Organizzazioni Popolari mostrano talora delle gelosie e dei preconcetti nei confronti delle ONGS cercando di scoprire un "secondo scopo", un proposito "nascosto" nelle azioni di quelle che di certo non troveranno, ma che le porta ad assumere posizioni utilitaristiche nei confronti delle ONGS. Molto in ciò dipende dal fatto che numerose ONG e ONGS sono riuscite a beneficiare di contributi internazionali che ne fanno, a volte, gruppi che ap-

paiono "ricchi" agli occhi dei movimenti popolari. Alcune ONGS colombiane si sono accorte di questo atteggiamento e sono state molto critiche, prendendo le dovute distanze, ridimensionando lo stile di lavoro e di rapporto con le Organizzazioni dei Movimenti Sociali, privilegiando le politiche, le strategie e le linee di azione più chiare con proposte che superino l'ambito della sola rivendicazione e che rispondano con piani di azione razionali e tecnicamente ineccepibili, dalle regioni più isolate, ai grossi problemi del paese. In questo senso le ONGS si sono guadagnate degli importanti spazi e una certa credibilità.

Le ONGS si muovono in relazione con interessi concreti e misurabili. Per ciò che riguarda l'economia, la politica e la cultura, che comprende la maggior parte del loro lavoro, si ritiene che esse non debbano sostituire i movimenti sociali; ma non dovrebbero nemmeno sostituire i Partiti Politici e tantomeno diventare l'organizzazione di facciata, immersa nel tessuto sociale, dei progetti politici dei partiti. Queste pratiche, invece, sono diventate abbastanza diffuse tra i partiti tradizionali (liberale e conservatore), e sono spesso promosse dagli organismi di rappresentanza, dal Congresso della Repubblica, dai Corpi Legislativi di elezione popolare. Gli aiuti parlamentari assegnati di diritto ad ogni senatore, rappresentante, deputato, membro del Consiglio, vengono a volte canalizzati attraverso ONG gestite e manipolate da essi, direttamente a beneficio esclusivo dei loro militanti di partito e qualche volta perfino per finanziare il costo delle loro campagne elettorali.

D'altra parte le ONGS, nella loro grande maggioranza, si mantengono isolate dalla società politica, comprese le espressioni democratiche e modernizzanti di questa società. Non esiste tra ONGS e Partiti Politici un rapporto fluido: i criteri di autonomia e di indipendenza adoperati dalle ONGS sono un ostacolo a questa comunicazione, non essendo dei criteri strutturati in termini politici o ideologici. Sulla base della chiarezza di obiettivi a lunga e breve scadenza che garantisca loro di continuare ad essere "autonome" ed "indipendenti", preservano le loro proposte, rivendicano le loro necessità e progettano le loro utopie pur condividendo a volte lo svolgimento di programmi con lo Stato e con i Partiti Politici. Ogni considerazione riguardante i rapporti delle ONGS con lo Stato è preceduta dalle difficoltà che sono esistite durante molti anni per la mancanza di spazi di incontro e di discussione fra i due settori.

In America Latina, ed in Colombia in particolare, le ONGS vengono spesso dichiarate "non gradite" dal regime politico e dalle classi dominanti, oppure considerate turbatrici dell'ordine; per la loro stretta relazione con i movimenti sociali e con gli strati sociali poveri e marginali, talvolta non vengono riconosciute giuridicamente e tante volte sono perseguitate. Questo trattamento discriminatorio le ha allontanate dallo Stato che spesso le identifica come "l'apparato ideologico della sovversione", alla luce degli accordi segreti militari raggiunti dagli eserciti americani nel novembre 1988, che individuavano nelle ONGS uno dei bersagli della politica antinsurrezionale.

Inoltre, i rapporti delle ONGS e dei Movimenti Sociali con lo Stato, in questo contesto di restrizioni politiche, si limitano ad una mediazione, il più delle volte infruttuosa. Per quanto riguarda i rapporti delle ONGS colombiane con le Agenzie di Cooperazione Internazionale c'è da dire che pure in esse ci sono delle concezioni particolari che le ONGS suscitano in questi soggetti internazionali. All'inizio i rapporti tra le ONGS colombiane e le agenzie di cooperazione si muovevano nell'ambito di resistenze reciproche, sebbene più

accentuate da parte delle ONGS, visto che quelle spesso trascuravano l'uguaglianza nei rapporti tra partners e la chiarezza riguardo agli obiettivi. Col tempo queste resistenze si sono ammorbidite e ora resta qualche preoccupazione e qualche interrogativo sugli obiettivi e sulle politiche generali delle Agenzie di finanziamento, che purtuttavia sono ormai considerate finanziatori privilegiati, da non trascurare. Questo soprattutto nei confronti delle Agenzie del Nord America, nelle quali si osserva una maggiore enfasi sull'interventismo, si privilegia l'assistenzialismo e l'aiuto intergovernativo. Ciò ha portato a centrare l'attenzione sulla cooperazione proveniente dal vecchio continente; essa presuppone che ci sia un insieme di persone vincolate alla Società Civile, alla Chiesa, ai sindacati, alla società politica, ai partiti, fornite di un punto di vista diverso da quello dei loro governi e degli interessi capitalisti dominanti. I finanziatori europei sono visti come realtà che hanno una visione democratica dello sviluppo e combattono per la giustizia sociale. Questa presunzione, però, non ci autorizza ad affermare che le ONGS colombiane abbiano abbandonato una linea puramente rivendicativa, cioè di richieste nei confronti delle agenzie, adottando invece un rapporto di collaborazione che si concretizzi in definizioni comuni di argomenti e di temi di interesse nazionale in grado di permettere il potenziamento dei rapporti.

Negli ultimi anni abbiamo notato che le risorse indirizzate dalla Cooperazione Internazionale, specie quella europea, verso le ONGS colombiane si sono incrementate, con una selezione diversificata di controparti che stimola l'espressione pluralistica e anche una relativa complessificazione nel panorama delle ONGS latino-americane. Ne è prova il fatto che le ONG europee appartenenti al Comitato di Aiuto allo Sviluppo (CAS) abbiano aumentato il finanziamento alla cooperazione da 2.624 milioni di dollari nel 1973 a 3.264 milioni nel 1983. Tutto ciò viene canalizzato in America Latina da 2.200 ONGS (G. Granada, 1986), il che sta a dimostrare che la cooperazione preferisce le ONG ad altre vie di canalizzazione degli aiuti (partiti, organizzazioni popolari, ecc.) grazie all'efficacia da esse dimostrata nell'esecuzione dei programmi ed alla loro relativa autonomia e stabilità, che si accompagna alla flessibilità e relativa rapidità di intervento, in contrasto con altri settori della società.

III. DIFFERENZE E ANALOGIE TRA LE ONG COLOMBIANE

La discussione riguardo alle ONGS coinvolge ogni giorno più persone in Colombia, favorendo l'enfasi sulla loro identità e sulle caratteristiche del loro comportamento di fronte all'insieme di contraddizioni e di interessi che nascono all'interno della società. Abbiamo detto che l'identità ed il ruolo delle ONGS colombiane che considerano i settori popolari per la democrazia come i destinatari più importanti, non possono essere concepiti al margine dei processi organizzativi dei subordinati, né del modo in cui questi si intrecciano con le strutture di potere dominanti e con gli altri attori della trama sociale e politica del paese. In questo panorama si svolgono le attività di più di duecento tra le più importanti ONGS colombiane, offrendo orientamento ed appoggio alla soluzione dei conflitti che colpiscono questi movimenti sociali, specializzando il lavoro secondo le richieste che ricevono dai diversi settori, cercando di preservare la loro autonomia e quella delle organizzazioni di base.

C'è comunque un po' di confusione per quanto riguarda l'identità, perché sebbene le ONGS debbano operare come interlocutrici dei movimenti sociali, hanno la necessità di non essere assorbite da questi, se vogliono mantenere il loro carattere autonomo, che si riflette nel modo in cui si organizzano e operano. Entità essenzialmente "multifunzionali" e "multidimensionali", esse presentano dunque, a tratti, le peculiarità di altre forme sociali organizzative, senza mai però confondersi con quelle. Secondo un autorevole studioso del fenomeno, esse possono classificarsi in istituzioni semi-accademiche, semi-politiche e semi-assistenziali (R. Fernández, 1985).

Tutto ciò ci permette di distinguere più accuratamente tra ONGS e ONG. Mario Padrón ci aiuta in questo compito con la sua definizione delle ONGS: "Sono delle organizzazioni di carattere non governativo che collaborano con i settori popolari nell'instaurare la democrazia, tutelare i Diritti Umani, perseguire l'uguaglianza, la giustizia ed il miglioramento delle condizioni di vita, offrendo la loro consulenza e i loro servizi mediante progetti di sviluppo ai quali conferiscono una propria identità" (M.Padrón, 1985). In questa categoria rientrano anche le organizzazioni che in Colombia sviluppano solo progetti in favore dell'infanzia, degli indigeni, delle donne, della gioventù, della terza età, dell'ecologia, dell'educazione, della cultura, del tempo libero, della sanità, della nutrizione, del recupero dei redditi, delle case, ecc.; e anche quelle che svolgono programmi di formazione, promozione, consulenza e ricerca nei settori sopra elencati (indipendentemente dal fatto che vengano assistite o meno dallo Stato, dai partiti politici, o dalla Chiesa). Tutti questi soggetti nelle loro relazioni e nei loro obiettivi di lunga scadenza comprendono la "instaurazione della democrazia"; è questo dunque un fattore che le definisce in quanto ONGS (C.Casasbuenas, 1989).

Le ONGS colombiane stanno ripensando il problema politico. Non c'è dubbio che esse fanno politica, anche perché la politica ormai non è più intesa come patrimonio di monopolio dei partiti e dei movimenti politici ufficiali. Però soltanto nel 1987, prendendo spunto dal "Primo Incontro Nazionale delle ONG" convocato dal Governo di concerto con il PNUD, si è messo in discussione se le ONG si possano porre o meno al servizio di una determinata politica di partito oppure di una strategia governativa a scapito dei loro princìpi, dei loro interessi e della loro autonomia.

La convocazione è stata fatta col proposito fondamentale del Governo Colombiano di illustrare il progetto di "lotta radicale contro la povertà assoluta" (Presidencia de la República, 1987) con i seguenti obiettivi:

1. presentare alle ONG la politica di sradicamento della povertà assoluta proposta dal Governo;

2. conoscere le attività e le proposte delle ONG nella lotta contro la povertà assoluta;

3. definire il coordinamento con il Governo Nazionale e locale;

4. cercare meccanismi per l'esecuzione di progetti da parte delle ONG;

5. appoggiare il coordinamento di sforzi e di azioni fra le ONG.

Il temario della riunione era costituito dai diversi capitoli del programma "Piano di Lotta Contro la Povertà Assoluta" discusso fra le diverse commissioni. Durante le sedute è sorta la preoccupazione di creare qualche meccanismo permanente per dare esito ai suggerimenti usciti dall'incontro. Le aspettative sorte attorno alla convocazione ebbero come risul-

tato la presenza a Medellín di quattrocento ONG delle cinquecento che erano state invitate. Tra queste c'erano Camere del Commercio, Gruppi di Volontariato, Croce Rossa, Associazioni economiche e sindacali, Organismi Popolari, Fondazioni, Centri di ricerca e di formazione sociale, Società senza scopo di lucro. Le prime sessioni dell'incontro bastarono per far crollare molte delle loro aspettative, chiarendo alcuni dubbi riguardo ai propositi degli organizzatori: "contribuire al miglioramento dei servizi svolti dalle ONG, precisando come renderli più efficaci e capaci di appoggiare il Governo nelle tecniche di intervento sociale, specialmente sui modi come raggiungere i più poveri con programmi e progetti e con il minor costo possibile" (dal discorso di apertura all'Incontro, tenuto dal Dr. L. Thais, rappresentante delle Nazioni Unite).

Tutto ciò provocò il crollo di una delle aspirazioni delle ONG, che speravano in un pronunciamento positivo riguardo all'indirizzo delle risorse ed alla riformulazione delle politiche di finanziamento delle Nazioni Unite e del PNUD, espresse nella frase laconica del suo rappresentante: "più che il problema delle risorse finanziarie, ciò che ci preme è l'impegno personale e istituzionale che potete avere per consolidare lo sviluppo del paese" (ibidem).

In sintesi, con questo Incontro il governo cercava di concretizzare "l'appoggio delle ONG per l'esecuzione del suo programma, ma a modo suo, e cioè coinvolgendole nell'applicazione della politica statale e in un'azione che non ha trovato eco nei comitati interistituzionali regionali e locali creatisi all'interno della struttura operativa del Programma. Intendeva ricavare da essi una rete nazionale, ossia un apparato istituzionale delle ONG che interagisse con gli enti governativi per il conseguimento dei fini previsti. In fin dei conti si è ottenuta soltanto la costituzione di un Comitato Coordinatore Nazionale delle ONG. Gli sforzi del Governo per avviare e consolidare una proposta di lavoro con le ONG colombiane, attraverso la quale riuscire a canalizzare le loro proposte che puntano a sradicare la povertà, ed il suo affanno per centralizzare, dirigere e coordinare le attività svolte da queste organizzazioni, sono stati frustrati: le confederazioni non hanno trovato i canali che permettano un permanente rapporto con lo Stato. Il PNUD ha ritirato i suoi sussidi e l'appoggio a questo processo. Perciò le prospettive delle ONG sono oggi piuttosto incerte" (G. Martinez, 1988).

Ad ogni modo, le iniziative del Governo sono servite a sottolineare le differenze tra ONG e ONGS. Quindi, a fare parte della confederazione sono rimaste le ONG, le quali accettano di collaborare con le politiche statali, mentre le ONGS continuano i processi critici di formazione e di riflessione, a carattere alternativo rispetto alle politiche ufficiali, che parallelamente avevano intrapreso.

Nella prima settimana di ottobre del 1988 terminava un importante Corso-Seminario delle ONGS tenuto a Bogotá, che raggruppava 37 di esse attorno a quattro temi:

1. le ONGS e la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo;

2. le ONGS e lo Stato, i Partiti Politici e la Chiesa;

3. le ONGS, i Movimenti Sociali e le Organizzazioni Popolari;

4. le ONGS e la Gestione Istituzionale. Le relazioni, le discussioni, e le conclusioni di questo Corso-Seminario sono state curate dall'Instituto de Redes de América Latina (IREDAL), CINEP, FORO, FUNCOP TALLER, PRODESAL e CASA DE LA MUJER.

Questo avvenimento ha consolidato i legami di solidarietà ed ha aperto le prospettive di un lavoro comune di formazione per le ONGS colombiane, il che ha incentivato l'inter-

scambio e la riflessione su argomenti del tipo: obiettivi, natura e ruolo specifico nella società.

Da questo scenario e da altre iniziative promosse da Agenzie di Finanziamento, come quella di "Plataformas de contrapartes de NOVIB (Olanda) en Colombia", si è nutrito il ripensamento politico delle ONG colombiane. Si sono pure evidenziate e trattate le difficoltà ed i limiti che esse mostrano avere. Il lavoro di confronto e scambio ha evidenziato anche le caratteristiche comuni, le mancanze, le preoccupazioni e le necessità che si ripercuotono sull'agire quotidiano, sulle politiche, sulle strategie e sulle linee d'azione.

Fra le ONGS colombiane esistono pure delle differenze che riguardano la dimensione, il livello o grado di sviluppo istituzionale, lo stile e l'impostazione del lavoro, la copertura geografica, la specializzazione in aree determinate in relazione con i settori sociali con cui interagiscono, la provenienza e natura dei finanziamenti, ecc. Ci sono pure delle forti somiglianze, malgrado le differenze, riguardo alla ricerca di fattori di unità, ad un progetto politico ad un modello di società, in cui confluiscano le loro attività e si trovino rappresentate le aspirazioni democratiche dei settori subordinati.

Le dinamiche delle ONGS sono state dunque mediate dallo sviluppo e dal protagonismo dei movimenti sociali, visto che tra di loro si è stabilito un rapporto di interdipendenza in cui le ONGS agiscono piuttosto come "sponsor" dello sviluppo che non come orientatrici di un processo di trasformazione economica, sociale e politica. I movimenti sociali, destinatari finali della collaborazione logistica ed economica delle ONGS, riconoscono in esse, con senso utilitaristico, una validità, al punto che molte comunità e molti settori sociali sono diventati degli "indigenti specializzati", che hanno sviluppato una grande abilità per farsi aiutare, senza che questo però contribuisca ad accellerare il processo in grado di condurle a decollare con i propri mezzi.

In queste condizioni il lavoro delle ONGS si è ridotto talvolta alla creazione di strumenti e meccanismi importanti (conferenze, seminari, incontri, aiuti economici, ecc.) che facilitano l'azione dei movimenti sociali, ma che non permettono a questa azione di alimentarsi di un contenuto politico che la porti a trascendere l'aspetto rivendicativo, l'immediato, oppure il livello locale. Questa pratica di tipo assistenziale delle ONGS ha impresso frequentemente in esse un carattere marginale nei confronti dell'insieme della società.

Pur non sottovalutando la loro importanza, si deve quindi ammettere che le ONGS in Colombia non sono un fattore decisivo per la vita del paese, né per la congiuntura nazionale. La limitata capacità di risposta, l'assenza di politiche e di chiare linee di azione, la mancanza di proposte e di strategie coordinate nell'agire confermano questa affermazione e costituiscono motivo di preoccupazione di un settore sempre più numeroso di ONGS che sono state direttamente o in modo indiretto colpite dalla crisi della Nazione.

Purtroppo, non possiamo dire che le ONGS colombiane si siano fatte una agenda comune sui temi, oggi rilevanti, della violenza e della violazione dei Diritti Umani, che si siano provviste di un dispositivo e di un programma unitario contro i gruppi paramilitari, sia di destra che di sinistra, che attentano alla stabilità istituzionale del paese, scaricando le loro armi contro i germogli d'espressione popolare e di democrazia che spuntano nei movimenti sociali e politici. Le ONGS hanno percorso un breve cammino in questo senso, ma in forme troppo frammentate e divise.

Sebbene si tratti di un lavoro intenso, difficile, stressante e comunque apprezzabile, esso spesso ha un carattere isolato e localistico, in quanto copre aree ed espressioni di settori della vita nelle regioni e nei municipi colombiani che da soli non riescono a trascendere l'ambito della problematica regionale e nazionale. Sarebbe quindi opportuno puntare non sul sorgere di "nuovi" attori sociali, bensì sull'impegno a fornire a quelli già esistenti delle chiavi di lettura più creative, che permettano loro di scoprire la complessità dei rapporti sociali e di studiare soluzioni comuni per i problemi comuni.

IV. PROSPETTIVE FUTURE E POSSIBILITA' DI AZIONE DELLE ONG NELLA CONGIUNTURA NAZIONALE

Di fronte alle istituzioni politiche di partecipazione che hanno mantenuto a lungo nel paese un carattere arcaico, negli ultimi 20 anni in Colombia sono cresciute altre forme di associazione e di potere. Queste sono vincolate a situazioni di fatto e azioni concrete in grado di esercitare sullo Stato funzioni di carattere particolaristico o pressioni generali di tipo politico nella ricerca della soddisfazione delle necessità elementari, soprattutto nel campo dei servizi. Questo processo storico recente – che non è estraneo alla più ampia realtà latinoamericana – indica che in Colombia sta emergendo una nuova istituzionalità per la partecipazione, che supera di molto le previsioni istituzionali e l'egemonia politica dello Stato, sempre più orfani di legittimità e di appoggio sociale.

"L'America Latina – dice il rapporto finale del Secondo Incontro di Fazenda – vive un processo di democratizzazione che comporta un cambiamento importante nelle relazioni che si stabiliscono fra i diversi attori sociali, compreso lo Stato e le ONGS" (Reunión de Directores de ONGD's de América Latina, Fazenda da Serra, 1990). La precedente conclusione non deve implicare il non riconoscimento della gravità dei fenomeni ed il peggioramento vissuto in modo diverso in ognuno dei paesi: in essi la povertà, l'emarginazione, la crisi socio-economica, la violenza, la rottura etica e culturale delle istituzioni, l'impunità ecc., sono elementi comuni che ci chiamano a tentare alternative a partire dai connotati e dalle caratteristiche proprie di ogni realtà. Se consideriamo le ONGS colombiane nell'ambito latino-americano – pieno di contraddizioni e di processi non risolti – e condividiamo il ruolo politico di queste istituzioni nella "creazione di una società civile" e politica democratica, dobbiamo accettare che tanto il contesto storico quanto la congiuntura politica sono i fattori che determinano il loro contenuto. Ci ritroviamo quindi in Norberto Bobbio quando afferma che: "La società civile è il luogo in cui sorgono e si sviluppano i conflitti economici, sociali, ideologici e religiosi che le istituzioni statali hanno il compito di risolvere con la mediazione, la prevenzione o la repressione" (N. Bobbio, 1987).

I compiti e gli impegni possibili delle ONG sono esaltati dalla inesistenza in Colombia di una istituzionalità democratica, di uno Stato e di Partiti Politici democratici che di fronte alle richieste di una società civile in costruzione, debole e disarticolata, possano mostrare capacità per governarla. Anzi, questi settori si rifiutano di cercare nuove fonti di legittimazione e quindi nuove aree di consenso che garantiscano la sopravvivenza del sistema politico e le loro istituzioni, ossia una democrazia che proietti un'immagine con tutte le carat-

teristiche della democrazia classica: il diritto al voto, la libertà di stampa e di comunicazione, la libera associazione ed il diritto alla protesta, la libertà di cattedra, consacrati nel testo della Costituzione Nazionale. La nostra è una "democrazia enigmatica" secondo Stanislao Zuleta, "autenticamente abitata dal terrore in tutta la trama delle sue relazioni ed in tutto il territorio nazionale" (E. Zuleta, 1987).

La crisi politica, sociale, etica e culturale del paese nessuno oserebbe minimizzarla o sottovalutarla: ha toccato il fondo. E sebbene ci siano delle differenze fra le ONGS colombiane, riguardo alla loro natura, il valore che viene dato ai fattori che in esse intervengono ed ai loro punti di incontro, ci prefigura la possibilità di intravvedere un orizzonte più chiaro. Prendiamo le componenti più evidenti della crisi:

1. La struttura dell'apparato di Stato in tutte le sue espressioni non risponde ad una logica politica coerente con la realtà nazionale. Mostra gravi segni di frammentazione. I poteri dello Stato e i suoi enti legittimamente costituiti non operano all'interno di una istituzionalità politica e governativa, sono divisi e si scontrano come conseguenza di una profonda decomposizione che permea tutti gli spazi del settore pubblico. Una frammentazione che si concretizza in modo drammatico nel clima di violenza generalizzata, estesasi tanto all'interno dell'apparato di Stato quanto nell'esercizio dei suoi poteri nell'ambito delle diverse sfere della vita sociale.

2. In queste circostanze lo Stato ha perso il monopolio nell'uso della forza, nella gestione e nel controllo delle Forze Armate ed ha sempre più tollerato l'uso indiscriminato della forza contro i movimenti di protesta e di opposizione ed il collegamento dei rappresentanti degli organismi di sicurezza dello Stato con "bande di autodifesa" e Gruppi Paramilitari.

3. L'ondata di violenza e di criminalità è aumentata, soprattutto negli ultimi anni, aumentando pure l'impunità. Cinquemila dirigenti popolari e dell'opposizione sono stati assassinati: giornalisti, militanti e simpatizzanti del gruppo d'opposizione Unione Patriottica, dirigenti sindacali, maestri e professori universitari, contadini ed indigeni. Ogni giorno si ingrossa la lunga lista di scomparsi, perseguitati e torturati che le Organizzazioni Colombiane di Diritti Umani hanno fatto vedere al mondo senza che finora però – cosa che desta preoccupazione e sospetto – le indagini intraprese dalle autorità siano riuscite ad indentificare e punire i colpevoli.

4. La giustizia colombiana non funziona, prevale l'impunità. Quando gli organismi dello Stato incaricati di esercitare e di applicare la giustizia, i tribunali ed i loro funzionari operano sotto minaccia ed intimidazione, la giustizia si blocca ed i processi penali non vanno avanti.

5. Il potere legislativo esercitato nei Consigli Municipali, nelle Assemblee Dipartimentali, alla Camera dei Rappresentanti ed al Senato, ha pure contribuito all'attuale crisi della nazione. Da una parte occupandosi solo di quello che è strettamente collegato alla gestione ed al controllo della burocrazia, accumulando vantaggi che soddisfano i propri interessi e preservano la loro rielezione, dall'altra compromettendosi con il narcotraffico, sia per debiti nei loro confronti che per favori economici o politici da essi ricevuti.

6. Un elemento in più che vogliamo aggiungere al quadro di questa crisi è quello della presenza del narcotraffico e di tutte le sue conseguenze. Viste le sue caratteristiche delinquenziali e clandestine, era impossibile che questo affare potesse esistere senza un appara-

to armato di repressione molto potente e sofisticato, dato il volume di capitali che mobilita. Non sarebbe stato possibile nemmeno senza i patti e le alleanze che sono stati stabiliti con i settori dell'estrema destra del sistema politico e sociale (tanto delle Forze Armate quanto dei settori di produzione, stimolati, qualche volta, dalla guerriglia).

Sono apparsi sullo scenario del paese eserciti di sicari ed assassinî professionisti che hanno fatto di questa pratica una professione altamente redditizia, una sorta di privatizzazione della giustizia come risultato dell'impossibilità di accedere ai beni ed ai servizi in condizioni di legalità. Si è evidenziata la facilità con cui si istituzionalizzava una "crescente svalutazione della vita e la trasformazione della morte in fonte regolare di redditi per alcuni settori della società" (J. Arocha, A. Camacho, 1987).

È appunto di fronte a questa realtà di grande drammaticità che le ONGS colombiane dovrebbero reagire con urgenza e con creatività, con ottimismo, come nuova espressione dell'agire politico dei movimenti sociali che fanno pressione sullo Stato e che, come afferma Stanislao Zuleta "... ormai non vivono la loro miseria, il loro abbandono e le loro privazioni come una fatalità naturale, ma come una negazione dei loro diritti" (E. Zuleta, 1987).

Di fronte al paese ed ai suoi molteplici fattori di violenza e di perdita di istituzionalità, contro l'impunità, contro la crisi dei valori sociali, politici, etici e culturali che disarticolano le strutture dell'apparato dello Stato, per la pace e la democrazia, per la concordia e la convivenza nazionale, devono e possono agire le ONGS. La crisi del paese è principalmente di natura politica e istituzionale. Inserirsi nel terreno della crisi, occuparne un posto centrale, impone alle ONGS il superamento della loro marginalità ed isolamento, e delle loro divisioni interne. Impone cioè di lavorare puntando agli spazi istituzionali che garantiscano la soluzione della crisi. Inserirsi nel piano delle "sfide e delle risposte" con le quali si è conclusa la riunione delle ONGS dell'America Latina del 1990 vuol dire che "bisognerà definire le mete da raggiungere come orizzonte utopico, che si trova davanti, ma che si deve costruire e ricostruire permanentemente a partire dalle differenti situazioni nazionali e locali, anche al livello di convergenza latino-americana che tocchi pure la coscienza universale contemporanea" (Reunión de Directores de ONGD's, 1990).

Con queste premesse e con l'insieme di raccomandazioni emanate dall'incontro del Brasile, riguardanti la contestualizzazione del conflitto latino-americano, la Cooperazione Internazionale, la democrazia, lo sviluppo e l'internazionalismo, si è iniziata fra le ONGS colombiane una ampia consultazione sulla necessità di intraprendere la ricerca di una proposta nazionale, che oltre a tutto consideri pure gli elementi generali della crisi e vi faccia aperto riferimento, e che venga rivolta a tutti gli attori della vita sociale e politica del paese.

È chiaro che la violenza in Colombia ha molteplici cause: quella delle alleanze del narcotraffico (con l'estrema destra, con settori delle Forze Armate dello Stato, con grossi proprietari industriali e latifondisti) che adotta forme di sicariato e di paramilitarismo; ma la violenza sorge anche come risposta contestataria di organismi di estrema sinistra, secondo il principio di "combattere la violenza con la violenza", portando il paese ad uno stato di guerra permanente e di estremismo. A questo si aggiunge un panorama di crisi economica e sociale che sviluppa la violenza quotidiana e la corruzione come mezzi di lotta per la sopravvivenza. Tutto ciò avviene sotto lo sguardo impotente di uno Stato debole, frammentato, dotato di scarsa legittimazione popolare, il quale – perplesso di fronte a questa triste

realtà – tenta senza esito di salvare una crisi di taglio strutturale e politico-sociale di grande portata.

Promuovere tramite le ONGS l'esercizio della partecipazione cittadina diffusa e, ciò che è più importante, il sorgere di una cultura democratica dalla base, ricercando il recupero dei valori, modificando le relazioni e gli atteggiamenti che rinforzino la società come meccanismo adeguato per rompere la logica della violenza e della non partecipazione: tutto ciò significa mettere le fondamenta per la costruzione di una nazione attraverso la pace e la democrazia.

Una tale proposta deve guadagnare le adesioni, non solo delle ONGS, dei Movimenti Sociali e degli organismi popolari che ne sono gli interlocutori diretti, ma anche di settori della società politica, della sinistra, dell'opposizione democratica e dei settori progressisti dei partiti tradizionali che condividono in senso stretto il contenuto di questo proposito.

La proposta fatta da un gruppo di ONGS riunite a Ceja in Antioquia nel settembre 1989, ha tutta l'aria di una "Grande Campagna Politica" come strumento mediante il quale mettere in moto con incisività, con accesso ai mezzi di comunicazione, la conquista di una democrazia senza restrizioni, con riferimento alla partecipazione, all'esercizio della piena libertà, al diritto, al pluralismo, alla diversità e alla costruzione permanente delle diverse entità culturali.

Le ONGS si sono pure impegnate nel definire i punti che potrebbero essere oggetto di questa Campagna: la creazione di un sistema elettorale democratico, la riforma economica e sociale, l'allargamento della democrazia nell'apparato dello Stato, la riforma del settore giuridico, del potere pubblico e della gestione del debito estero, fra tanti altri, i quali darebbero delle tracce al suo contenuto sostanziale.

Riteniamo ovvio che una attività di tale natura, ampia e di portata nazionale, dovrebbe determinare, d'ora in avanti, l'agire delle ONGS colombiane. Supponiamo pure che manchi una maggiore concretezza a questa idea, più criteri di rapporto con i Partiti Politici e lo Stato, delle strategie e dei meccanismi operativi, una strutturazione amministrativa per il suo funzionamento, ecc. Tutto ciò dovrà essere corretto in ulteriori discussioni e riteniamo si tratti di una iniziativa che riguardi positivamente gli interessi particolari delle ONGS, in quanto permette ad esse il superamento di conflitti interni, dei loro modi di porsi in relazione le une con le altre, e dei loro obiettivi a media e lunga scadenza. Oltre a questo, le colloca in sintonia con la realtà nazionale dalla quale avevano preso relativa distanza riguardo ai problemi che supponevano non interferissero con la loro attività e con quella delle rispettive controparti.

La Campagna politica (che indubbiamente deve partire ed essere promossa dalle ONGS, in virtù dell'indipendenza politica con cui sono riconosciute dalla società in genere) può contribuire, oltre che alle iniziative proprie che potrebbero prendere le ONGS, anche all'analisi congiunturale, alle prospettive del futuro, disegnando nuove linee d'azione e nuovi spazi; può contribuire pure ad un ripensamento dei rapporti con la Cooperazione Internazionale al livello di reciprocità, nella ricerca di un nuovo modello di sviluppo, di educazione e di pressione politica nei paesi industrializzati, che punti a diversificare le fonti di finanziamento. In questo senso la Campagna avrebbe portata nazionale e internazionale, nella quale le agenzie di cooperazione svolgerebbero un ruolo importante, garantendo

la solidarietà necessaria per promuovere lo sviluppo nel rispetto dei Diritti Umani e della democrazia.

Per chiudere questa riflessione circa il processo vissuto dalle ONGS colombiane durante la loro storia, vogliamo fare un appello alla sensibilità dei paesi amici, lanciando un "S.O.S. per la Colombia". Riteniamo che le Organizzazioni Non Governative dovrebbero accoglierlo con sollecitudine, e adoperarsi per dare un contributo fattivo alla crescita organizzativa della società civile, nella speranza che il clima di fiducia creato recentemente dalla Assemblea Costituente e poi dalla promulgazione della nuova Costituzione Politica non venga deluso da un ritorno alle notti buie del recente passato.

BIBLIOGRAFIA

AMNESTY INTERNATIONAL, *Informe sobre violación de derechos humanos en Colombia*, Bogotá 1987.
AROCHA J., CAMACHO A., *Colombia: violencia y democracia*, Univ. Nacional, Bogotá 1987.
BOBBIO N., *Estado, gobierno y sociedad*, Barcelona 1987.
CÁRDENAS J.J., *Procesos de democratización y roles de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo*, Funcop-Colombia, Bogotá 1988.
CASASBUENAS C., *Las ONG's y los movimientos sociales en Colombia*, en "Revista Foro", n.8, 1989.
FERNÁNDEZ R., *Las ONGD's, una realidad institucional en América Latina*, Rio de Janeiro 1985.
GRANADA A.G., *Las ONG's en la Cooperación al Desarrollo: experiencias europeas y posibilidades para el futuro de la cooperación española*, Madrid 1986.
MARTINEZ G., *Instituciones, Asociaciones y Participación en Colombia*, Univ. Nacional, Bogotá 1988.
PADRÓN M., *El Grupo de Trabajo de ONGD's del Tercer Mundo*, Lima 1985.
PADRÓN M., *Los Centros de Promoción y de Cooperación al Desarrollo en América Latina: el caso peruano*, DESCO, Lima 1987.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Las ONG's y la Lucha contra la Pobreza Absoluta*, Consejería para el Desarrollo Social y PNUD, Medellín 1987.
SANTANA P., *El perfil político de las ONG's Colombianas*, Fund. Foro Nacional por Colombia, Bogotá 1989.
SANTANA P., *Los movimientos sociales, gobiernos locales y democracia*, en "Revista Foro", n. 8, 1989.
SEGUNDO ENCUENTRO de Faeza da Serra. Reunión de Directores de ONGD's de América Latina, *Informe Final*, Faeza da Serra 1990.
ZULETA E., *La violencia política en Colombia*, Mimeo, Bogotá 1987.

LO STATO
E I GRUPPI INDIGENI

di
François Correa

«Per quanto riguarda la Colombia si può dire che la Conquista politica non sia mai stata attuata in modo completo poiché qui, al contrario di quanto generalmente si suole ammettere, la radice indigena si è rivelata molto forte e resistente: la popolazione locale infatti ha mantenuto usi e costumi tradizionali, nonostante centinaia di anni di contatto con la cultura europea. Ad impedire ulteriormente il processo di colonizzazione occidentale ha contribuito la particolare conformazione del territorio colombiano che presenta foreste fittissime, selve inaccessibili e la cordigliera andina, tutti elementi questi che costituiscono un ottimo sistema di difesa...».

Juan Friede,
El Indio en lucha por la tierra.

I. GRUPPI INDIGENI ESISTENTI ATTUALMENTE IN COLOMBIA

La Colombia è caratterizzata da un ambiente naturale estremamente variato: savane, deserti, valli alluvionali, catene montuose e selve tropicali pluviali. Questo largo ventaglio di biotopi (una ricchezza in termini di differenti opportunità bio-ambientali) ha favorito e condizionato la formazione di regioni diverse con specifiche caratteristiche socio-culturali. Seppure ciascuna di queste ha avuto uno sviluppo storico peculiare, esse si sono comunque influenzate reciprocamente, subendo mutamenti del proprio assetto territoriale e politico.

La popolazione indigena è formata da circa 448.000 individui; in termini percentuali, si tratta di poco meno del 2% della totalità della popolazione nazionale. Una parte poco rilevante, dunque, del popolo colombiano, ma che è oggi – ed è stata durante la storia della Repubblica – molto più importante di quanto lo scarso numero farebbe prevedere. A fronte di questa bassa consistenza numerica si rileva un alto numero di gruppi etnici: sono 80 i gruppi indigeni con specifiche caratteristiche socio-culturali e con persistenti elementi di

identità etnica. Le diverse modalità di adattamento e fruizione dell'ambiente naturale ci permettono di illustrare le relative differenze culturali.

Nella penisola della Guajira, in un ambiente semi-desertico e desertico, vivono gli indigeni nomadi Wayúu. Le forme di produzione tipiche di questo gruppo indigeno sono: la pastorizia (con greggi costituite da capre), una primitiva forma di agricoltura su terreni situati in prossimità dei villaggi, dove vengono seminati gli orti a gestione familiare, la caccia e la pesca (quest'ultima praticata dagli indigeni insediati sulla costa). I Wayúu sono, inoltre, famosi commercianti.

La zona delle savane orientali era occupata da più di 12 gruppi etnici. Il loro sistema di sussistenza si basava in origine solo sulle attività di caccia, pesca e raccolta e su una limitata orticoltura praticata nei boschi che si sviluppano sulle sponde dei corsi fluviali (foreste-galleria).

Nella Sierra Nevada di Santa Marta vivono i Kogi, gli Arhuaco e i Kankuama. Questi indigeni sfruttano l'estrema varietà di microclimi e microsuoli presente nei diversi ambienti del massiccio della Sierra Nevada e ottengono prodotti diversi mettendo a coltura suoli diversi. Un sistema simile viene usato anche dai Tunebo della Sierra Nevada del Cocuy. Questi gruppi indigeni, originariamente affiliati alla famiglia linguistica Chibcha, si sono poi separati da questa per distanza geografica.

A sud delle Ande colombiane vivono i Paez e i Guambiano, agricoltori che coltivano parcelle di terreno di piccole dimensioni.

L'area della vallata di Sibundoy è occupata dagli indigeni Kamsa e Inga, dediti per lo più al commercio e tuttavia in possesso di piccoli appezzamenti di terreno messi a coltura.

Nella foresta tropicale che si estende lungo le rive del rio Catatumbo vivono i Bari. Nell'attigua valle del rio Cesar vivono gli Yuco-Yucpa.

La Foresta Amazzonica colombiana ospita circa 50 diversi gruppi etnici, troppi per menzionarli tutti. Alcuni di essi vivono ancora in stretto contatto con la foresta che conoscono approfonditamente e sfruttano con accortezza, altri si stanno lentamente integrando nelle società regionali, perdendo rapidamente le loro conoscenze tradizionali.

Dalla parte opposta della Cordigliera Andina, nei territori molto umidi situati in prossimità della Costa Pacifica, vivono gli indios Emberá, Waunana e gli Awá.

Ad eccezione delle bande di cacciatori-raccoglitori Macú e Nukak, che occupano alcune aree interfluviali della regione amazzonica, tutti questi gruppi dipendono da sistemi di produzione che si basano sul modello dell'orticoltura itinerante, integrata dalle attività di caccia, pesca e raccolta.

A differenza degli abitanti della regione del Pacifico e di alcuni gruppi etnici del basso-piano amazzonico, che dopo l'opera di disboscamento lasciano alle intense piogge il compito di decomporre la biomassa residua, gli altri gruppi applicano il metodo cosiddetto del "taglia e brucia", bruciando i tronchi e la sterpaglia abbattuti ed utilizzando le ceneri così ottenute come fertilizzante che arricchisce di nutrienti il suolo.

Le differenze rilevabili tra i diversi sistemi economici non sono dovute esclusivamente alla destinazione d'uso dei suoli (per l'allevamento, l'agricoltura o l'orticoltura) ma riguardano anche le differenti tecniche in uso che includono, per esempio, la creazione e lo sfruttamento di microsuoli con temperature diverse, i sistemi di rotazione delle colture, la

differenziazione nella collocazione spaziale delle diverse specie ortofrutticole all'interno di uno stesso orto, l'orticoltura itinerante, la creazione di orti permanenti, etc.

Anche se sono comuni prodotti come mais, yuca, canna da zucchero e fagioli, le potenzialità diverse dei diversi ambienti hanno favorito lo sviluppo di colture specifiche: patata, china, ullucos, ahuayama, etc. Relativamente all'ambiente e alle tecnologie disponibili, le coltivazioni principali rimangono il mais, la patata, la yuca amara e il platano.

Bisogna naturalmente tener conto anche dei contatti intercorsi tra le popolazioni indigene e la società occidentale, e delle sue imposizioni culturali. La storia della dipendenza ha percorso un lungo cammino dal momento della Conquista.

Nell'area andina, dove risiede il grosso della popolazione nazionale, si sono consolidati i poli di sviluppo del paese; di conseguenza gli indigeni hanno dovuto affrontare una intensa lotta contro lo sfratto dai propri territori, la sottomissione economico-sociale, il controllo politico, la dominazione culturale, l'etnocidio. L'indigeno si è visto costretto in determinate aree che limitano la disponibilità delle proprie risorse e riducono al minimo le sue proprietà.

Questo processo di progressiva riduzione dei territori indigeni e la sottomissione degli indigeni ai processi di sfruttamento del territorio è evidente nell'area andina e ancor più in altre aree del paese dove la forte domanda di alcuni prodotti forestali, quali la china, alcune fibre vegetali e il caucciù, ha provocato il ristabilirsi di vecchie forme economiche di sfruttamento della forza lavoro come lo schiavismo e l'indebitamento indotto. Recentemente questo processo ha interessato anche zone periferiche come le foreste tropicali della Costa Pacifica e dell'Amazzonia, considerate aree incontaminate, residenza di un'alta percentuale di gruppi etnici.

La pressione alla quale sono sottoposti i territori etnici diventa più forte dove si instaurano processi di massimo sfruttamento dovuti all'intervento di industrie estrattive (del legname), dell'economia di enclave (petrolio, sale, calce, minerali), e di progetti di estrazione di risorse energetiche (idrocarburi e energia idroelettrica). L'espropriazione territoriale e la progressiva dipendenza da strumenti e tecniche occidentali, fa sì che l'indigeno partecipi ai grandi processi di capitalizzazione sempre in forma indiretta, accettando lavori a giornata come manovale o come mezzadro; a volte, nei mercati si occupa della vendita di prodotti propri o anche di prodotti occidentali.

Lo sviluppo dell'economia agricola e dell'allevamento, la colonizzazione, e il consolidarsi del latifondo, con il progressivo sviluppo delle relazioni capitalistiche in questo campo, inducono al dislocamento coatto e alla liberazione della mano d'opera indigena dai mezzi di produzione.

L'economia di sussistenza dipende dal sistema di scambio imposto dalla società nazionale: i prodotti vengono acquisiti quasi sempre a prezzi svantaggiosi per gli indigeni.

Alla proprietà comune del territorio si contrappone l'espropiazione e la privatizzazione della terra. Il risultato è che esistono gruppi etnici le cui condizioni di vita dipendono interamente dalla società capitalista dal momento che, sprovvisti dei mezzi di produzione, si aggiungono alla massa dei lavoratori del capitale rurale e urbano. Esistono poi gruppi indigeni isolati le cui possibilità di accesso ai prodotti si basano sul proprio sistema economico o dipendono dal commercio con altri gruppi. Infine ci sono gruppi che, sebbene

in possesso dei principali mezzi di sussistenza, dipendono comunque dal sistema occidentale nell'acquisizione di strumenti che assicurino un migliore sviluppo delle condizioni di vita.

Alla perdita del territorio, alla condizione di emarginazione, di dipendenza economica, va aggiunto il tentativo di controllo culturale e politico condotto dalla società moderna sulle popolazioni indigene sotto forma di aiuto, di collaborazione per la organizzazione (in realtà una ri-organizzazione). Dopo la sottomissione ottenuta per mezzo della politica "della spada e della croce", l'arma più efficace è stata l'evangelizzazione, la continua "educazione alle abitudini cristiane", la cui acquisizione era ed è ritenuta fondamentale per ogni popolo civilizzato.

Lo Stato stesso ha delegato la Chiesa Cattolica al compito della conversione attraverso l'insegnamento e la catechizzazione. Inoltre, esistono tuttora accordi con organizzazioni della Chiesa Protestante nordamericana come l'Instituto Linguístico de Verano (ILV o SIL) e la Missione Nuevas Tribus (NTM), le cui azioni, che hanno come conseguenza diretta la deculturazione e l'assimilazione alla società nazionale, generano divisioni e conflitti all'interno dei gruppi indigeni.

A parte il riconoscimento dei diritti civili e il diritto di partecipare alle riunioni organizzative che li riguardano direttamente, si può dire che la posizione degli indigeni sia in effetti quella di veri recettori delle azioni esterne. Esistono organismi attraverso i quali lo Stato conferisce alla popolazione indigena la responsabilità dell'esecuzione di progetti e programmi creati al di fuori di un'ottica di considerazione per le stesse comunità, trascurando le peculiari esigenze regionali ed etniche.

L'indigeno recettore di un'azione esterna si trasforma in un operaio, un esecutore, un "informatore", un fornitore di conoscenze utili per lo sviluppo e la messa in opera di quei programmi che una volta formulati lo rendono effettivo realizzatore delle politiche e degli interessi controllati dai poteri dello Stato.

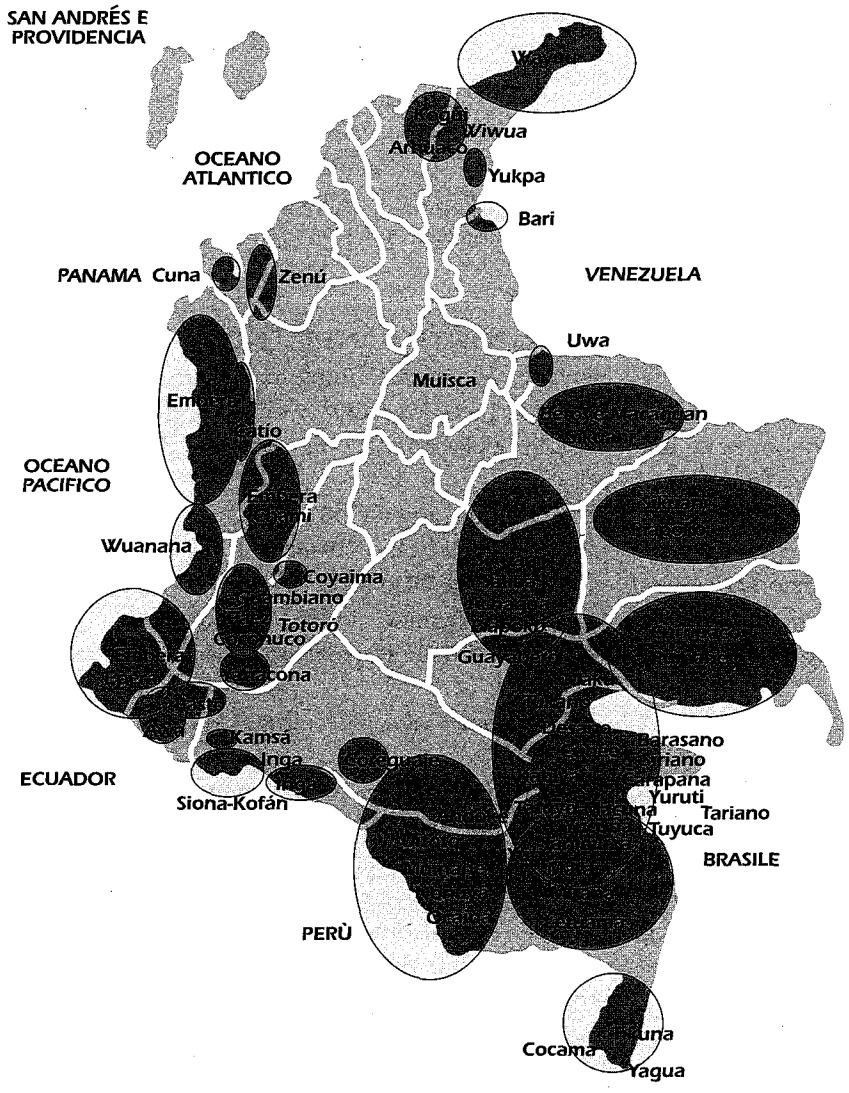
Negli ultimi 20 anni gli indigeni si sono organizzati in gruppi che chiedono il riconoscimento dei loro diritti; uno degli obiettivi principali di queste organizzazioni è ottenere che l'indigeno partecipi direttamente alla formulazione ed esecuzione di programmi e piani di sviluppo economico, sociale e culturale, che li riguardano direttamente; nello stesso tempo essi cercano di mantenere un certo equilibrio nelle relazioni con la società nazionale e con lo Stato. Le organizzazioni indigene, che il più delle volte sono concentrate sulle richieste pressanti di modernizzazione (soprattutto tecnica) e di riconoscimento dei diritti sulle loro terre, possono essere di tipo "locale" (piccoli gruppi, per lo più monoetnici), di tipo "regionale" (a carattere federativo e spesso plurietnico), o infine di tipo "nazionale". Tra le organizzazioni indigene nazionali la più importante e la più antica è la Organizzazione Nazionale degli Indigeni della Colombia (ONIC) con sede a Bogotá, che pubblica anche un interessante e vivace periodico: "Unidad Indigena".

Gli indigeni stanno dunque lentamente conquistandosi il ruolo di "soggetti sociali e politici", titolari di proposte e di capacità di valutazione delle politiche dei governi. Bisogna tenere in considerazione che essi ci illustrano alcune proposte "politiche" proprie di tutto il continente latinoamericano, scaturite dalla contraddizione permanente in cui si è sviluppata la cultura locale, prodotto del contatto tra popolazioni indigene ed europee.

II. LEGISLAZIONE E POLITICHE INDIGENISTE DEGLI ANNI OTTANTA

Le relazioni di ordine giuridico-politico tra lo Stato e i gruppi etnici sono considerevolmente mutate negli ultimi anni. Durante il secolo scorso, queste relazioni si rifacevano ad una politica di "conversione dei selvaggi alla vita civilizzata" (Legge 89/1890). A distanza di meno di un secolo, la Legge 31 del 1967, che ratificò la Convenzione 107 della OIT (Organizzazione Internazionale del Lavoro), ha assunto il criterio della "protezione e integrazio-

FIGURA 1
Regioni indigene della Colombia. Gruppi Etnici



ne indigena", suddividendo la popolazione per gruppi, sulla base della loro maggiore o minore integrazione nella collettività nazionale. Attualmente, pur essendo questo il criterio di regolamentazione statale di massima che viene coordinato dalla Direzione Generale per gli Affari Indigeni del Ministero di Governo, gli aspetti legislativi sono molto migliorati con la Legge 21 del 4 marzo 1991 che ha ratificato la Convenzione 169 della OIT.

I gruppi indigeni sono stati suddivisi in base alle loro condizioni economiche, sociali e culturali, secondo la loro discendenza dai popoli della Conquista ("originari") e per il grado di dipendenza, totale o parziale, da istituzioni proprie.

Nel definire tale situazione è stato determinante il concetto di "coscienza della propria identità indigena e tribale". Per quanto concerne il problema della partecipazione diretta alle decisioni che li riguardano, il documento prevede che gli Stati stessi consultino i popoli interessati e creino i meccanismi che possano garantire "la facoltà di decidere sui propri diritti nel proprio processo di sviluppo".

Resta responsabilità dello Stato anche il compito di controllo di tale processo "partecipando alla formulazione, applicazione, valutazione dei piani e dei programmi nazionali e regionali di sviluppo quando ciò sia suo specifico interesse". Questa prospettiva più ampia non è risultato unicamente di contatti internazionali: gli stessi presupposti hanno orientato i contatti giuridico-politici tra lo Stato colombiano e i gruppi etnici del paese in epoca recente.

1. LINEAMENTI GENERALI DELLA POLITICA INDIGENISTA

Un corpo normativo creato da varie organizzazioni internazionali, approvato dallo Stato colombiano attraverso trattati, convegni, patti, accordi e risoluzioni, riconosce i diritti civili, politici ed economici, culturali e sociali, della popolazione indigena. Fanno parte di questo corpo normativo (in ordine cronologico):

La Carta di Organizzazione delle Nazioni Unite (1945);

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948);

La Dichiarazione dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo (1948);

La Convenzione per la Prevenzione del Crimine di Genocidio (1951);

La Convenzione 107 della OIT sui Diritti delle Popolazioni Indigene, Tribali e Semitribali (1967);

Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali, Culturali (1967);

Il Patto sui Diritti Civili e Politici (1976);

La Convenzione 169 della OIT sui Popoli Indigeni e tribali in paesi indipendenti (1989).

La legislazione riguardante gli indigeni, che si è accumulata a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, è ricchissima e spesso contraddittoria ed è – ovviamente – carente la sua applicazione. Per sottolineare quanto i governi e il Parlamento Nazionale si siano preoccupati di emanare Leggi, Decreti, Risoluzioni, riguardanti la protezione e la promozione delle popolazioni indigene, basterà fare riferimento a una delle ultime edizioni del *Fuero Indígena Colombiano. Normas nacionales, regionales e internacionales, jurisprudencia, conceptos administrativos y pensamiento jurídico indígena* (Presidencia de la República, Bogotá 1990), un librone di più di 800 fittissime pagine.

L'ordinamento giuridico nazionale, con la più antica delle Leggi indigeniste, la Legge 89

del 1890, escludeva gli indigeni dal campo d'applicazione della legislazione civile ordinaria. Lo stato giuridico degli indigeni faceva parte di un corpo normativo specifico, con una giurisprudenza propria: la popolazione indigena era riconosciuta come settore della popolazione nazionale "a carattere straordinario". Quando si trattava di questo distinto settore le questioni dipartimentali e territoriali erano sottoposte a speciali disposizioni, mentre altri problemi (fiscali, di condizioni di lavoro, penali, d'istruzione, etc.) venivano considerati in base alle istituzioni dei gruppi stessi. Anche per questo la Colombia è stata riconosciuta come paese pluriculturale e multietnico.

Secondo le norme prescritte, e oggi vigenti, lo Stato riconosce le etnie indigene come entità giuridico-politiche, con forme proprie di controllo sociale e con la facoltà di prendere decisioni autonome (Legge 89, 1890). Lo Stato inoltre consacra i diritti indigeni di proprietà sui territori ancestrali che garantiscono il rafforzamento e lo sviluppo delle forme economiche locali per l'autosufficienza alimentare e per un'equa partecipazione all'economia nazionale (Legge 35, 1961; Legge 31, 1967; Legge 30, 1988); riconosce il diritto alla trasmissione delle conoscenze secondo il modello specifico di ciascun gruppo ed a un'educazione biculturale condotta attraverso l'insegnamento bilingue (Decreto 1142, 1982); conferma il diritto all'esercizio delle proprie credenze e pratiche religiose, garantito dalla Costituzione Nazionale che sancisce la libertà di culto.

Gli organismi statali e gli operatori attivi in programmi che coinvolgono popolazioni indigene si sono progressivamente impegnati nella creazione di un modello d'intervento specifico per la popolazione indigena, attraverso la riorganizzazione amministrativa ed il rinnovamento di tutti i progetti e i piani di sviluppo, tenendo conto delle esigenze etniche del paese. Tutto il lavoro di organizzazione politica, promozione ed esecuzione dei programmi speciali, è nelle mani della Divisione per gli Affari Indigeni, che fa parte del Ministero di Governo. L'esercizio dell'istituzione, però, rivela ancora divergenze nelle strategie adottate (che dipendono dai piani governativi), differenze settoriali nelle aree interessate (settore agrario, sanitario, scolastico, economico, etc.) e disuguaglianze amministrative (a causa della disomogeneità culturale e territoriale del paese). Inoltre, l'Ufficio gode di scarse risorse finanziarie e di poteri effettivi limitati. A ciò si deve aggiungere la frequente concorrenza di nuovi uffici e istituzioni che progressivamente vengono creati e che possono dar luogo a forme di concorrenza e a duplicazione di azioni. Ne consegue che i procedimenti, le strategie e gli obiettivi perseguiti non sempre coincidono con le finalità espresse dalla politica generale. In realtà, ignorando o applicando male le norme giuridiche e i diritti civili, si ottiene la disgregazione socio-culturale dei popoli indigeni.

Secondo l'accordo politico per il quale lo Stato ha facoltà d'intervento sulla popolazione indigena, nel 1971 il Governo ha creato un organismo-guida: il Consiglio Nazionale di Politica Indigena (Decr.2122/71). Nel 1980, la Presidenza, in collaborazione con una Commissione Ministeriale, ha elaborato un Programma Nazionale per lo Sviluppo delle Popolazioni Indigene (PRODEIN), in seguito a una valutazione diagnostica interistituzionale della situazione. Si prevedeva inoltre la creazione di una Commissione Tecnica Permanente di consultazione e coordinazione esecutiva, suddivisa in Comitati Specializzati e il riconoscimento del diritto di partecipazione indigena attraverso il Consiglio Nazionale Indigeno (CONI), in qualità di organismo a carattere consultivo e controparte.

La Divisione per gli Affari Indigeni sarebbe intervenuta nelle diverse aree (servizi giuridici, pianificazione territoriale, incentivazione dell'agricoltura e della zootecnia, ricerca sociale). Gli organismi esecutori avrebbero dovuto servirsi della base istituzionale già impegnata e partecipe all'interno dei Comitati regionali del PRODEIN (Res. Min-Gob., 3102/1981), i cui contributi sarebbero stati rinforzati attraverso la creazione di un Fondo per lo Sviluppo Indigeno, senza intaccare i contributi istituzionali. Del CONI facevano parte esclusivamente rappresentanti indigeni. Per creare un unico sistema di valutazione e programmazione era stato stabilito di fare riferimento al Dipartimento Nazionale di Pianificazione e alla Commissione Tecnica Permanente.

Il PRODEIN prevedeva il "rafforzamento etnico e dei nessi territoriali comunitari, la libera adozione di alternative moderne che permettano di migliorare la condizioni di vita mantenendo la propria identità culturale e i propri sistemi di vita tradizionali".

Il programma si proponeva di creare un sistema di risorse unificato, sotto la coordinazione di diverse istituzioni, di raccogliere dati regionali per una pianificazione più dettagliata ed adattata ai diversi contesti, e per una migliore esecuzione delle azioni.

È stata stabilita la priorità d'intervento a favore dei gruppi indigeni sottoposti al pericolo imminente di perdere il proprio territorio, dei gruppi minacciati dall'impatto della colonizzazione e dai grandi progetti di uno sviluppo economico basato sullo sfruttamento intensivo delle risorse naturali, di quelli presso i quali era stato rilevato un alto indice di denutrizione o che erano in possesso di esigui territori.

Come interventi che si situano nel campo dell'economia (ma non solo) possono essere indicati: il riconoscimento e la legalizzazione di territori indigeni della foresta amazzonica, chocoana (Dip. del Chocó, versante Pacifico) e delle savane orientali, il risanamento di alcune riserve, l'assegnazione di terre a Dipartimenti andini con fondi minimi, il chiarimento della situazione legale nelle questioni territoriali delle comunità.

Si prevedeva inoltre di fornire un'assistenza tecnico-economica a gruppi indigeni nelle attività produttive basate sullo sfruttamento delle risorse naturali rinnovabili; di sviluppare programmi di rimboschimento e di educazione ambientale nelle aree andine; di realizzare progetti di sviluppo regionali per migliorare il settore agrario e quello zootecnico. Tutto ciò grazie anche all'appoggio economico garantito da programmi di credito e di sviluppo tendenti ad un incremento del commercio e ad un aiuto specifico alle economie di sussistenza in pericolo a causa di fattori esterni.

Le opere di infrastruttura abitativa nelle regioni indigene dovevano essere realizzate con il consenso della maggioranza dei centri interessati, ma accordando priorità alle opere agrarie e industriali, a cominciare da acquedotti, centrali idroelettriche e sistemi di irrigazione; in definitiva privilegiando gli aspetti tecnici della modernizzazione. Seguendo le direttive della Politica Nazionale delle Frontiere si doveva anche dare un incentivo economico alle comunità insediate in quei territori.

Si prevedeva inoltre di incentivare e promuovere l'organizzazione autonoma degli indigeni. Nel settore dell'istruzione pubblica si dovevano realizzare studi antropologici e linguistici, dando spazio all'insegnamento rivolto agli indigeni seguendo metodi e tecniche del Progetto di Etno-Educazione (Decr. 1142/1978). Dovevano essere istituite scuole indigene "con personale docente del luogo, orientate verso l'apprendimento attivo, promozio-

ne flessibile, partecipazione del gruppo e sviluppo di un programma adeguato ai mezzi e alle necessità degli allievi", anche mediante la realizzazione di progetti sperimentali d'insegnamento "a distanza". Tutto ciò per ottenere miglioramento delle capacità tecniche per l'applicazione di nuovi sistemi di produzione.

Per ciò che riguarda il sistema sanitario si prevedeva di migliorare le condizioni della salute intervenendo tramite l'ampliamento del margine di garanzia nel settore della medicina di base e con la formazione di personale indigeno. Con l'appoggio dei servizi sanitari di base e dei sistemi tradizionali indigeni, si tendeva a ottenere la disponibilità diffusa di acqua potabile e il miglioramento dei livelli di nutrizione, in accordo con i dettami della Legge 31 del 1967 sul Lavoro e la Sicurezza Sociale.

Era naturalmente indispensabile, per la realizzazione di questo Programma, la creazione di nuove strutture pubbliche o la trasformazione di quelle già esistenti, allo scopo di evitare la duplicità delle prestazioni in opere pubbliche come scuole, ospedali, ricoveri, acquedotti, latrine, municipi, campi sportivi. E anche la revisione delle leggi agrarie e la formulazione di proposte per preservare e difendere il patrimonio storico e culturale della Colombia. Infine era evidentemente necessaria una strategia nazionale di ricerca antropologica che collaborasse con il PRODEIN, perché solo dalle conoscenze approfondite dei sistemi sociali e culturali indigeni è possibile trarre quelle informazioni basiche che consentono di pianificare cambiamenti compatibili con il contesto locale.

I risultati della esecuzione, discontinua e frammentata, di questo Programma sono stati inferiori alle aspettative.

2. POLITICA TERRITORIALE

La legislazione sulla situazione territoriale indigena è vasta e dispersiva, manca di un ordine sistematico, per cui dà adito a interpretazioni diverse e rende evidenti le difficoltà dello Stato nei conflitti nazionali e nel tentativo di riforma agraria del paese.

Da un punto di vista storico, la legislazione colombiana è sempre stata per la protezione della mano d'opera indigena e dei suoi territori (Decr. del 5 luglio 1820, Legge 9 del 1890, Legge 60 del 1916) e contro qualsiasi attentato all'integrità territoriale (Legge 55 del 1905, Legge 81 del 1958; Legge 1 del 1968).

In risposta al movimento indigeno nazionale, soprattutto in area andina, dove dagli anni sessanta permane la situazione di "lotta per la terra", sono nate nuove normative giuridiche per la tutela dei territori tradizionali.

La legge 31 del 1961, in risposta alla situazione internazionale degli Stati plurietnici ed in riferimento alla condizione territoriale indigena, ha riconosciuto il diritto di proprietà, collettiva o individuale, proponendo assegnazioni addizionali di terreni, che garantiscano lo sviluppo delle comunità locali.

La legge 135 del 1961, relativa al quadro giuridico per la "Riforma Agraria", ha nominato organismo responsabile l'Istituto Colombiano per la Riforma Agraria (INCORA). Il suo Dipartimento per la Tutela di Terre e Riserve si occupa della situazione legale dei territori indigeni. Detta Legge, con modifiche posteriori, con l'appoggio della giurisprudenza e delle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte Suprema di Giustizia (13 Aprile 1921 e 24 Settembre 1962), prevede l'acquisizione e la donazione di terre e migliorie, tramite i mec-

canismi dell'acquisizione indennizzata o dell'esproprio e il recupero di terre indigene occupate illegalmente da terzi, come anche l'acquisizione di nuovi lotti di terreno per l'ampliamento dei territori indigeni. Le donazioni, assegnate a titolo gratuito alle comunità indigene, saranno distribuite autonomamente dagli stessi indigeni. Lo schema legislativo sottolinea che non potranno essere cedute a terzi terre non coltivabili occupate da indigeni, tantomeno territori di confine. In questo quadro si situano i programmi dell'INCORA in materia di tutela dei diritti territoriali indigeni.

La proprietà territoriale indigena è controllata da diverse figure giuridiche che agiscono secondo la normativa locale che comprendeva nel 1990 queste diverse situazioni:

a. proprietà collettiva della terra (territori protetti):

- "coloniali" in un'area di 399.688 ha; popolazione indigena nazionale: 36% (prima della Legge 135/1961).
- "nuovi" in un'area di 18.311.103 ha; popolazione indigena nazionale: 37%

b. assegnazione collettiva provvisoria (riserve territoriali); popolazione indigena: 2,9%

c. occupazione di terreni incolti (in territori non delimitati legalmente); popolazione indigena: 11%

d. proprietà individuale (comunità modernizzate in territori con confine non delimitato); in un'area di 158.709 ha; popolazione indigena: 8,8%

e. possesso senza titoli; popolazione indigena: 4,4%

Il sistema dei territori protetti ha incontrato l'approvazione da parte delle organizzazioni indigene, quale forma giuridica più avanzata per quanto riguarda la garanzia dei diritti di proprietà territoriale, anche se queste stesse organizzazioni lamentano che il sottosuolo rimanga proprietà statale.

Il "Resguardo" indigeno è la delimitazione territoriale di un habitat specifico che è necessario ad una comunità per poter esercitare le proprie attività produttive e sviluppare la propria vita sociale. Giuridicamente si compone dei seguenti distinti elementi di base: la delimitazione del territorio, la registrazione di un titolo, l'autodefinizione di una comunità come "indigena", la presenza di forme auto-organizzative che si conformino alla "legge indigena" o che presentino caratteristiche culturali proprie, la inalienabilità e non commerciabilità a terzi.

Il risultato di quanto esposto è che – nel 1988 – il 72% degli indigeni risultavano risiedere in territori protetti e il 33% in riserve territoriali. A prescindere da queste percentuali, bisogna dire che moltissimi territori indigeni sono stati ugualmente invasi da terzi. L'INCORA ha proposto due grandi strategie per risolvere tale questione dell'invasione di territori indigeni:

a. il risanamento dei territori protetti, mediante l'acquisto o la concessione di appezzamenti sostitutivi, altrove, ai terzi che vi risiedano o che risiedano in riserve territoriali legalmente costituite;

b. l'acquisto di nuovi territori protetti di origine coloniale o di quelli prossimi occupati da terzi.

La politica dello statuto legale dei territori indigeni prevede anche la collaborazione dell'Istituto Nazionale per le Risorse Naturali Rinnovabili e per l'Ambiente (INDERENA), retto dal Codice delle Risorse Naturali (attualmente in via di trasformazione nel nuovo Mi-

nistero dell'Ambiente). Questo riconosce che senza danno ai territori indigeni costituiti legalmente, sia rispettata la permanenza e l'usufrutto delle risorse da parte di comunità indigene, imponendo il divieto di espropriazione in territori dove la fauna e la flora abbiano necessità di essere protette.

3. POLITICA ECONOMICA

Fin dagli anni settanta le azioni dello Stato hanno affiancato i programmi di Sviluppo Rurale Integrato (DRI) e il Piano Nazionale per l'Alimentazione (PAN), nell'aiuto diretto ai settori più poveri ed emarginati. La strategia generale prevedeva la piena partecipazione di questi settori all'economia regionale; con l'aumento della produzione agricola e zootecnica, e con l'ampliamento delle frontiere rurali, si sta creando un sistema di redistribuzione delle risorse che può migliorare le condizioni di vita locali.

L'assistenza dello Stato contribuisce a tale sviluppo moltiplicando le infrastrutture (con opere edilizie e organizzazione sociale), effettuando una pianificazione territoriale, trasferendo tecnologie e fornendo assistenza tecnica, istituendo programmi di credito e facilitazioni commerciali, creando cooperative e piccole imprese.

Pur mantenendo una struttura amministrativa propria, il DRI fa perno su azioni interistituzionali. Il PAN include anche componenti sanitarie e di risanamento ambientale. Alcuni gruppi indigeni dell'area andina sono stati i primi beneficiari di questi programmi. Per capire meglio il loro funzionamento più specificamente nel settore economico, illustriamo la strategia del Piano Mondiale di Alimentazione in aree indigene.

Nel 1969 il Governo colombiano ha sollecitato l'intervento del Piano Mondiale per l'Alimentazione (PMA) dell'ONU e l'assistenza della FAO nell'esecuzione del Progetto di Sviluppo di Comunità Indigene Rurali per un miglioramento socio-economico. Questo fa parte dei primi programmi d'intervento per il DRI nella regione andina (Cuca, Cordoba, Nariño, Tolima: 20 territori protetti e 4 riserve territoriali). Il progetto comprende azioni di rimboschimento di piccole conche idrografiche, il controllo dell'erosione mediante la costruzione di terrazze e muri di cinta, il disegno di vasche per l'itticoltura, la costruzione di magazzini e stabili, di strutture per l'approvvigionamento di acqua potabile e per l'irrigazione. Si prevede inoltre di migliorare le condizioni delle abitazioni e delle strade, e di promuovere e rafforzare le organizzazioni comunitarie fornendo loro assistenza tecnica permanente.

Il Governo seguirebbe i lavori con un sistema di assistenza tecnica ed economica garantita da istituzioni quali IDEMA, ICBF, DAI, INCORA, CORELCA, CAMINOS VECINALES, URPAS, HIMAT, e con l'appoggio delle Corporazioni per lo Sviluppo Regionale e dei Segretariati Dipartimentali per l'Agricoltura. Nel 1986 è stato redatto l'Accordo, includendo la formazione di un fondo di investimento e credito per l'abilitazione organizzativa in tecniche agroforestali, compiti di produzione e opere di sviluppo sociale, rafforzando allo stesso tempo la capacità operativa del Segretariato di Integrazione della Presidenza. Il programma avrebbe come contributo dal PMA l'aiuto alimentare (farina di frumento, pesce in scatola, legumi e olio vegetale), l'assitenza tecnica per il trasporto degli aiuti e la collaborazione nell'opera di distribuzione (PMA, Doc. Nº 2740; PNUD-SIP, Progetto Col/86/001).

Nel settore dell'economia interviene anche il Servizio Nazionale di Apprendistato (SE-

NA), che conta su di una grande esperienza (quasi vent'anni di attività) e gode di grande considerazione tra gli indigeni dei Territori Nazionali. Promosso in gran parte dalle missioni cattoliche, il SENA ha svolto attività di formazione nel settore agrario e in quello zootecnico, nel settore tecnico della produzione di motori fuori-bordo, nelle confezioni e, più recentemente, nel campo dell'istruzione e in quello sanitario.

Inoltre, seguendo una metodologia che promuova la partecipazione indigena ad ogni attività di sviluppo, il CAPAI (Progetto di Sviluppo delle Capacità di Partecipazione Indigene), persegue l'obiettivo fondamentale di "formare comunità con possibilità di scegliere autonomamente che modello socio-economico adottare". In questo modo la comunità stessa può riflettere sulla realtà che la riguarda, determinando e priorizzando le problematiche più urgenti, proponendo soluzioni alternative secondo le proprie risorse e le proprie responsabilità sull'esercizio delle azioni, facendo riferimento al SENA. L'Istituto Colombiano per il Benessere Familiare (ICBF), entità che ha come funzione l'assistenza sociale alla famiglia, recentemente ha seguito le direttive del Progetto di Etnosviluppo nello svolgimento delle sue attività. La Cassa di Credito Agrario Industriale e Minerario, attraverso il Fondo di Sviluppo Comunale del Ministero di Governo, assegna prestiti a organismi comunitari e a comunità indigene per incentivare lo sviluppo di progetti e di attività produttrici di reddito, di spacci comunitari, e abitazioni domestiche (Circolare Nº 63 del 1985).

4. POLITICA PER LA PUBBLICA ISTRUZIONE

Prima del 1978 non esistevano programmi didattici specifici per gli indigeni; in quell'anno è stato creato, all'interno del Ministero dell'Educazione, il Gruppo di Etno-Educazione. Questo organismo ha formulato i "Lineamenti Generali dell'Educazione per gli Indigeni", seguendo le direttive politiche stabilite per questo settore (Decr. 1142 e Res. 3454 del 1984 e successivi). Le nuove regolamentazioni riconoscono le caratteristiche socio-culturali dei gruppi indigeni e, tenendone conto, seguono il quadro d'azione del Progetto di Etnosviluppo.

Il corpo didattico locale dovrebbe essere in grado di assicurare lo "sviluppo e la riproduzione del patrimonio indigeno economico, culturale e sociale, salvaguardandone i valori artistici, le modalità espressive e le credenze religiose", secondo un curriculum prestabilito. Dovrebbe anche essere in grado di stimolare la creatività degli allievi per generare innovazioni e la capacità di selezionare elementi provenienti da altre culture; la regolamentazione prevede inoltre la partecipazione degli indigeni alla elaborazione di piani e programmi didattici che si basino sull'insegnamento dei membri del programma stesso.

Secondo i dati del censimento del 1985, la percentuale di analfabetismo indigeno era del 44%. Il 48% del totale della popolazione aveva avuto un'istruzione elementare con l'11,27% frequentante. Il 3,2% giungeva ad un livello d'istruzione media, con solo il 31,7% frequentante; delle 224 persone iscritte a corsi d'istruzione superiore, i frequentanti erano solamente 40. Inoltre solo il 7,2% dei bambini con un età maggiore di cinque anni aveva frequentato la scuola materna. La Chiesa Cattolica, secondo il Concordato del 1973 (modificato di recente), gestisce il 50% delle attività del settore dell'istruzione pubblica; nel 1973 il suo intervento attraverso istituzioni missionarie e di sviluppo è stato regolato dal Decr. 1741.

Nel 1986 l'Università Nazionale di Bogotá ha approvato la clausola che prevede, nell'ambito della propria sede e dei propri dipartimenti, il versamento di una tassa pari al 2% del totale, da parte degli studenti indigeni. Essi inoltre possono usufruire, per tutta la durata degli studi, di una borsa di studio, restando esenti dalla tassa d'immatricolazione. Per ottenere la borsa di studio gli studenti devono superare un punteggio minimo stabilito all'interno del corso, impegnandosi tuttavia ad esercitare la propria professione nelle comunità d'origine per un certo periodo di tempo (Accordo 22 del 1986).

Nel 1983 è nato il Comitato Linguistico Aborigeno (Res. 2503 del 1983), presieduto dalla Direzione dell'Istituto Colombiano di Antropologia (ICAN). Il Comitato ha appoggiato diverse iniziative dei neo-laureati in etnolinguistica dell'Università Nazionale e la formazione di un Dipartimento di Etnolinguistica all'interno della Universidad de los Andes. Nel 1987 l'ICAN ha pubblicato la *Introducción a la Colombia Amerindia*, una ricca rassegna etnografica dei gruppi etnici del paese, risultato dei suoi lavori di ricerca; nel 1993 l'Istituto ha pubblicato anche una importante raccolta di saggi: *Encrucijadas de Colombia Amerindia*, che fa il punto sulla situazione contemporanea dei vari gruppi etnici, sottolineando i processi di trasformazione socioculturale e il rapporto con le istituzioni.

5. POLITICA SANITARIA

Come risultato del lavoro effettuato dalla divisione di promozione sanitaria rurale, il Ministero della Sanità ha sottoscritto, nel 1979, il Quadro di Programmazione per la Prestazione di Servizi Sanitari nelle Comunità Indigene della Colombia; i relativi criteri di organizzazione sono stati sanciti nel 1981 (Res. 10.013).

Considerando che i sistemi medici tradizionali prevedono l'uso di una medicina alternativa a quella galenica di tipo moderno, e sono collegati a credenze e pratiche rituali complesse e molto diverse da gruppo a gruppo, si devono creare le strutture adatte alle differenti necessità dei gruppi etnici. I programmi di pronto intervento dovrebbero essere realizzati con la partecipazione della comunità, sulla base di una diagnosi previa che permetta di delineare i modelli di prevenzione e intervento "proponendo una forma d'integrazione tra la medicina tradizionale autoctona e la medicina istituzionalizzata" (Art. 40). Il tirocinio degli indigeni in funzione del loro servizio nelle strutture sanitarie di base dovrà attenersi ai criteri di partecipazione della comunità.

I dati di una ricerca condotta su scala nazionale, "Los Pueblos Indígenas de Colombia", elaborata in collaborazione con il Dipartimento Nazionale di Pianificazione (DNP) segnalano come malattie dominanti nella popolazione indigena siano: la tubercolosi, la denutrizione ed altre malattie dovute a carenze alimentari, le parassitosi intestinali, le infezioni respiratorie acute, la malaria, le malattie della pelle, le malattie infettive, dei denti e dei tessuti di sostegno, le malattie virali. Si tratta di malattie quasi tutte evitabili tramite trattamenti preventivi.

Risulta inoltre che, a prescindere dagli strumenti legali che riconoscono la priorità dei servizi e delle strutture per la medicina alternativa "... non esiste attualmente una sufficiente informazione che sia anche credibile e approfondita, per stabilire in maniera documentata quali siano le condizioni sanitarie dei gruppi indigeni" e "... non si possiede ancora all'interno del sistema sanitario nazionale una strategia e un piano d'intervento sulla popo-

lazione indigena", anche se esiste dal 1988 al Ministero della Sanità il Gruppo Coordinatore di Pronto Intervento (Res. 920/1988).

III. POLITICA INDIGENA DEI GOVERNI PIU' RECENTI

Seguendo una politica atta ad attenuare le tensioni ed i conflitti interni, tesa al rafforzamento dei legami tra gli attori sociali, dopo aver proposto al Governo un Piano di Sviluppo per la salvaguardia dei gruppi indigeni (Plan de Cambio con Equidad), il DNP (Dipartimento Nazionale di Pianificazione), in coordinamento con altre istituzioni, ha recentemente riordinato le funzioni del PRODEIN.

Anche se i propositi iniziali sono stati mantenuti, il documento approvato dal CONPES (Consiglio Nazionale di Politica Economica e Sociale) nel 1984, aveva segnalato un funzionamento inadeguato del Consiglio Nazionale di Politica Indigena e la necessità di promuovere una maggiore attivazione della Commissione Tecnica Permanente. Il PRODEIN insistette nella formazione di Comitati per le Questioni Territoriali, Sociali ed Economiche, e nella difesa delle questioni di Prevenzione e Sanzione del Delitto di Genocidio previste dalla legge 28 del 1959. Il documento segnalava inoltre che nell'attività indigenista, la DIGIDEC (Direzione Generale di Integrazione e Sviluppo della Comunità) aveva incrementato il suo bilancio del 74% nel 1983 e aveva registrato un progressivo aumento per gli anni successivi.

Nel 1989 il CONPES ha approvato il Progetto di Politica di Azione Interistituzionale per lo Sviluppo delle Comunità Indigene, che si propone una strategia di coordinazione delle azioni in favore delle comunità indigene e la loro organizzazione, creando condizioni adatte alla partecipazione e al libero esercizio delle facoltà di autodeterminazione. Vengono definite inoltre le azioni di politica sociale tenendo conto di alcuni elementi essenziali:

a. creazione di condizioni favorevoli alla partecipazione ed alla autodeterminazione;

b. considerazione dei diritti territoriali e sulle risorse naturali;

c. incentivazione del sistema di credito nei settori rurale, economico e sanitario;

d. realizzazione dell'attività organizzativa basandosi sui meccanismi di funzionamento degli elementi istituzionali attuali (MINGOBIERNO; MINSALUD; INCORA; ICAN; DAINCO; ICBF; INDERENA; Procura Generale della Nazione; Istituto "Caro y Cuervo"; Segr. di Integrazione Popolare della Presidenza della Repubblica). L'organismo rettore della Commissione Nazionale Indigena, con la partecipazione del Presidente della ONIC, un Comitato Scientifico e un Comitato Regionale, avrebbero funzioni di coordinamento.

Il programma, ideato in base all'esperienza del PRODEIN, sviluppa le azioni da un punto di vista istituzionale e fornisce meccanismi da attivare per la concentrazione delle risorse finanziarie. Come si vede, lo sforzo di creare nuovi organismi di coordinamento e di azione a favore degli indigeni è stato continuo, anche se i risultati concreti di queste azioni non possono dirsi sempre soddisfacenti.

Con il Governo Barco (1986-90) si mantiene l'obiettivo principale di "raggiungere la coordinazione sociale, economica, politica e istituzionale delle regioni, gruppi sociali e attività economiche, che sono rimaste isolate dal processo di sviluppo generale del paese".

Il Piano Nazionale di Riabilitazione (PNR), una iniziativa presidenziale di intervento per lo sviluppo nelle regioni caratterizzate da alta conflittualità sociale, spesso marginali e abitate da popolazioni indigene, afferma che "gli aspetti relativi alla differenza tra gruppi della società colombiana si possono esaminare o tenendo conto della posizione di un gruppo rispetto agli altri indipendentemente dal suo standard di vita (calcolo della povertà relativa), oppure partendo dalla comparazione tra gli introiti reali percepiti e la capacità di acquisizione di una quantità di beni ritenuta sufficiente a soddisfare i bisogni primari (calcolo della povertà assoluta)"; si considera quindi l'appartenenza al primo gruppo quando ci si riferisce a settori marginali o transitori, al secondo quando si tratta di settori di massa o permanenti. Il modello tenderebbe a favorire la realizzazione di miglioramenti economici per i più poveri e non il trasferimento di beni dai gruppi più ricchi ad altri gruppi, in modo da non influire negativamente sul processo di sviluppo globale del paese. Lo sviluppo economico globale può essere raggiunto, secondo il PNR, vincolando tutti i settori dell'economia colombiana ad un'attività di potenziamento produttivo e di espansione, tenendo conto dei seguenti punti:

a. riordinamento della Politica di Governo per incrementare la quantità, qualità, produttività dei beni e delle strutture dei poveri;

b. incremento della quantità e produttività degli investimenti nell'economia rurale ed urbana stimolando i settori con alta capacità di assorbimento di manodopera;

c. revisione delle spese sociali in favore dei gruppi meno produttivi, mettendo questi in condizione di soddisfare le principali necessità nel settore sanitario, dell'istruzione pubblica ed in quello economico;

d. dotazione di servizi pubblici, di un acquedotto, di energia elettrica, realizzabile attraverso l'attribuzione di risorse in forma diretta ai gruppi indigeni.

Detta strategia include i seguenti criteri:

a. organizzazione della spesa pubblica garantendo opportunità di sviluppo alle regioni incluse nel piano:

b. partecipazione della comunità ad assemblee dove vengano prese le decisioni che la riguardino;

c. decentralizzazione del potere decisionale in campo amministrativo;

d. conformazione dell'apparato istituzionale e dello schema di assegnazione delle risorse per lo sviluppo regionale e nazionale, in relazione ai bisogni delle comunità stesse.

L'organizzazione istituzionale del Piano dipende dal Consiglio di Riconciliazione, Normalizzazione e Riabilitazione sotto la direzione della Presidenza della Repubblica ed in collaborazione con il Segretariato di Integrazione Popolare (SIP), cui fanno capo i rispettivi Ministeri.

I rappresentanti dei diversi Dipartimenti politico-amministrativi del paese sono i Consiglieri Regionali. Il Piano include una nuova segmentazione del paese: regioni di enclave, regioni di colonizzazione, regioni depresse. Le comunità indigene che risiedono in una di queste regioni restano incluse nel Piano Nazionale di Riabilitazione. Si intende che "le comunità indigene sono soprattutto gruppi etnici differenziati, che hanno come elemento base l'unità territoriale, sia essa un distretto, una riserva o un territorio ancestrale e che da un punto di vista giuridico abbia la facoltà di amministrarsi in modo autonomo".

In accordo con le caratteristiche socioeconomiche e culturali dei gruppi interessati, il Piano cerca di "creare le condizioni che permettano alle comunità indigene di sviluppare le proprie capacità decisionali, seguendo regole prestabilite, in modo che ogni attività nasca e si riproduca all'interno delle stesse".

Per migliorare la situazione rispetto alla precedente politica integrazionista, si propone di "aumentare il controllo e l'autogestione all'interno dei gruppi indigeni al fine di una loro riproduzione come etnia"; allo stesso modo si prevede "che siano adottati nuovi elementi che permettano alle comunità di avere un autocontrollo culturale", evitandone l'isolamento dalla vita regionale e nazionale.

In base al PNR, la popolazione indigena delle regioni definite dal Piano è così suddivisa:

a. comunità indigene rurali, in regioni depresse;

b. comunità tradizionali con economia di mercato, in regioni depresse;

c. comunità tradizionali con fitte relazioni con lo Stato, in aree di colonizzazione e di enclave.

È evidente che i criteri adottati per valutare il livello di povertà degli indigeni usando come parametri la posizione sociale o il rapporto tra gli indici di guadagno e la capacità di acquisizione dei beni primari, non possono essere validi quando si analizzino gruppi con economia di autosussistenza, che seguono modelli socio-culturali propri, dissimili da quelli dominanti nella società di mercato.

Di conseguenza, obiettivi, metodi d'intervento, criteri d'analisi, devono essere riformulati ogni volta in relazione al contesto etnico al quale ci si rapporta. Il sistema d'intervento per regioni, inoltre, ha interessato alcune aree del paese secondo la normativa istituzionale, escludendo quei settori non previsti dal Piano, lasciandone l'organizzazione alla Divisione per gli Affari Indigeni. Questo ha permesso che lo Stato canalizzasse maggiori risorse verso alcune regioni, provocando una grave crisi nelle aree escluse dichiarandole "settori di povertà".

Evidentemente, la partecipazione degli indigeni ai meccanismi amministrativi del PNR, ai Consigli di Riabilitazione, è stata marginale rispetto ad altri settori, a danno delle capacità di sviluppo e di canalizzazione di risorse dei gruppi stessi. Il Dipartimento per gli Affari Indigeni ha proposto un Comitato di Autorità Indigene, coadiuvato da diverse entità statali, come elemento di analisi e controllo delle proposte da presentare al PNR. L'idea è stata criticata, in quanto gli indigeni erano già in possesso di strutture con funzioni di coordinazione, come la Organizzazione Nazionale Indigena Colombiana (ONIC) ed altre organizzazioni regionali e locali.

Inoltre, la popolazione indigena viene analizzata in base all'indice di deculturazione o al grado di "integrazione" che i gruppi presentano in riferimento alla relazione esistente tra il sistema del gruppo e le regioni segnalate. Gli obiettivi tornano ad essere considerati attraverso alcuni punti essenziali: impulso al settore agrario e zootecnico, credito, trasferimento di strutture tecnologiche, assistenza tecnica, razionalizzazione delle tecniche di sfruttamento delle risorse naturali, etc. Tuttavia, sebbene si tenga conto delle strategie della politica indigena e non delle necessità regionali, l'intero programma sembra subire un continuo processo di cristallizzazione dovuto alla realizzazione di opere d'infrastruttura (vie di comunicazione e altro).

Al di là delle difficoltà organizzative e di esecuzione, e del peso esercitato sull'intera iniziativa da una visione dominante di tipo economicistico e tecnicistico riguardo al futuro delle popolazioni indigene del paese, il Piano Nazionale di Riabilitazione ha comunque avuto il pregio di mettere in relazione diretta un consistente numero di comunità indigene con le strutture dello Stato, per la erogazione diretta di piccoli fondi per le infrastrutture e le necessità basiche. E ciò senza le pastoie burocratiche e le intermediazioni che erano state caratteristica del passato (si veda, per un quadro d'insieme, *Plan Nacional de Rehabilitación, 1986-1990. Programa Indígena*, Bogotá 1990).

Il Governo Barco si è distinto anche come il periodo nel quale più rilevanti sono state le concessioni di diritti territoriali alle popolazioni indigene, soprattutto nella regione amazzonica. Sono stati costituiti in questo periodo un notevole numero di "Reservas y Resguardos indígenas", che tendono a proteggere le terre da invasioni esterne (almeno dal punto di vista giuridico) affidandole ai loro primi abitatori, gli indigeni. La costituzione del "Resguardo indígena del Putumayo" (5.230.000 ettari, 1988), e di sette "Resguardos del Guainía" (6.344.000 ettari, 1989), hanno richiamato l'attenzione di tutto il mondo sulla Colombia, come misure straordinarie e rare in tutta l'America Latina, volte ad assicurare la protezione giuridica di territori forestali abitati da una maggioranza di popolazione indigena (si veda *Política del Gobierno Nacional para la defensa de los derechos indígenas y la Conservación Ecológica de la Cuenca Amazónica*, República de Colombia, Bogotá 1989).

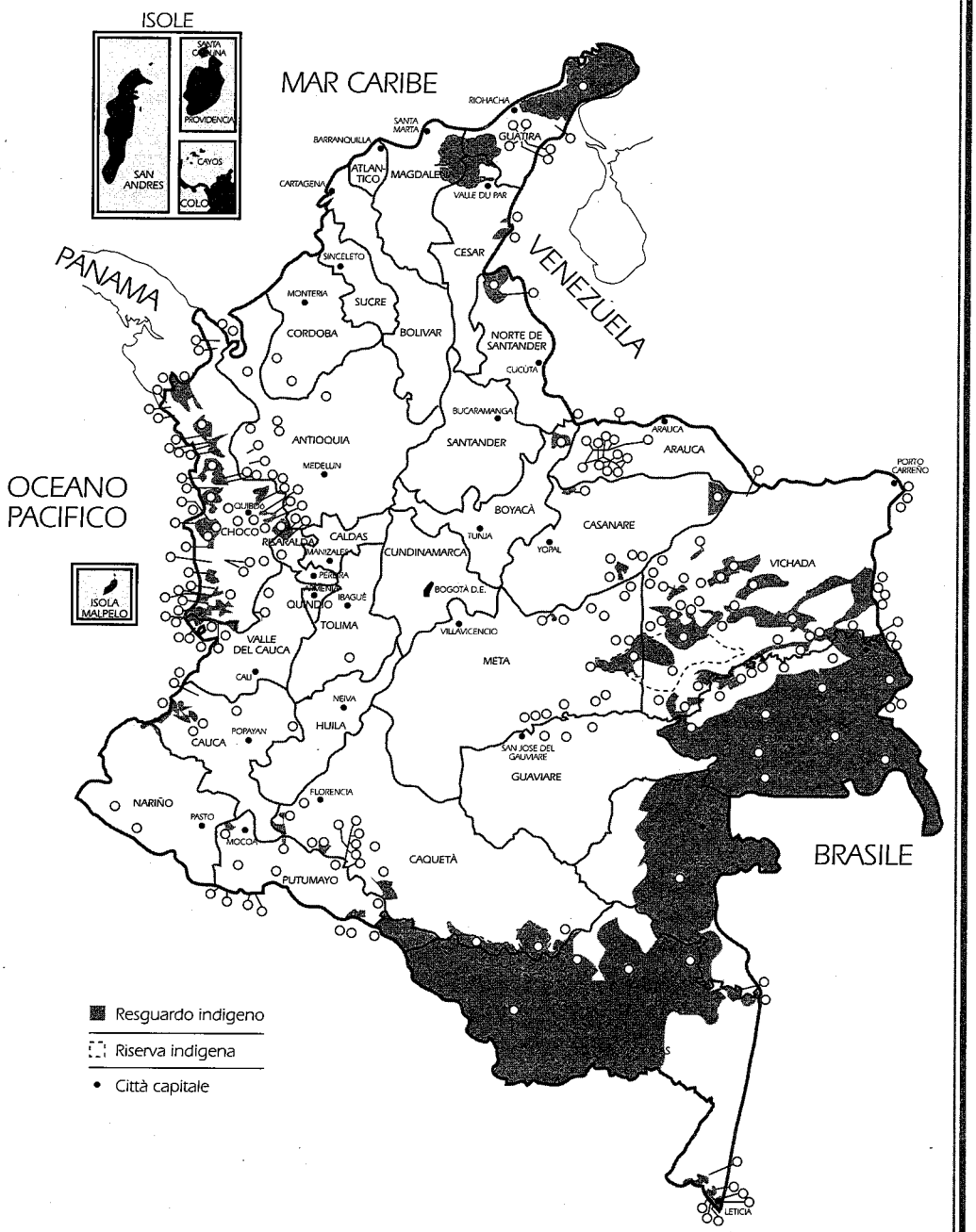
IV. LA RISPOSTA DEL MOVIMENTO INDIGENO COLOMBIANO

Nel 1970, con l'intento di occuparsi ampiamente della riforma agraria, il Governo appoggiò la formazione della Associazione Nazionale dei Contadini (ANUC), alla quale aderirono diversi gruppi indigeni. In seguito, la ANUC si è scissa in due linee: coloro che hanno appoggiato il Governo ("Linea Armenia") e coloro che si sono opposti ("Linea Sincelejo"), con un Segretariato Nazionale.

Dalle osservazioni e dalle analisi delle caratteristiche di alcuni gruppi è nato, nel 1971, il Consiglio Nazionale Indigeno del Cauca (CRIC), che ha dato il via alla formazione di diverse organizzazioni indigene regionali. Il programma generale del CRIC prevedeva: il recupero dei territori protetti, il loro ampliamento, il rafforzamento della struttura municipale, l'esenzione dai contributi fiscali, la diffusione della Legge Indigena e la pretesa di una corretta applicazione di questa, la difesa della propria storia, della lingua, degli usi e costumi indigeni ed, infine, la formazione di formatori indigeni che svolgessero le attività d'insegnamento tenendo conto della situazione socio-culturale specifica e rispettando la differenziazione linguistica.

Nel 1974, in seguito al Terzo Congresso del Segretariato Indigenista, nacque il periodico "Unidad Indígena" con la funzione di dare la voce alle rivendicazioni del Movimento. Nel 1976, le organizzazioni indigene, in accordo con le direttive politiche della ANUC, decisero di separarsi definitavamente da quest'ultima. Nel 1980 il CRIC, il CRIT ed altre organizzazioni hanno realizzato un primo incontro a carattere nazionale fondando il Coordinamento Indigeno Nazionale e, due anni dopo, il Primo Congresso Indigeno Nazionale, con

FIGURA 2
Resguardos costituiti dall'INCORA



la partecipazione di rappresentanti e delegati del paese. È stato tale Congresso a decidere la fondazione della ONIC, realizzata due anni dopo. La ONIC, nel 1986, ha realizzato un secondo congresso, con il proposito di mantenere l'unità delle varie organizzazioni nate nel frattempo; i risultati della linea politica di quell'epoca possono essere riassunti in pochi punti essenziali:

1. oganizzazione politica: "i piani di lavoro devono seguire l'ordine di priorità regionale, per innescare un meccanismo d'azione nel quale le aree più avanzate diano il loro appoggio a quelle che sono agli inizi del loro processo di sviluppo".

2. territori: "raggiungere gli obiettivi di risanamento e ampliamento dei territori protetti e delle riserve, fino a ottenere il minimo di terre necessarie perché noi indigeni possiamo garantirci l'esistenza".

3. comunicazioni di massa: "indirizzare il periodico Unidad Indigena verso la vera espressione di tutte le comunità del paese, attraverso la preparazione degli stessi compagni indigeni come giornalisti, fino alla formazione di una équipe di lavoro specializzata in questo settore".

4. legislazione: "più che lavorare sul proprio sistema di leggi è di vitale importanza che il Governo si impegni nella formulazione di leggi che ci proteggano".

5. istruzione: "che si formi un Comitato Speciale all'interno della ONIC, responsabile dell'applicazione generale e corretta delle disposizioni di legge (Decreto 1142 del 1978)".

6. economia: "le comunità esprimono la volontà di autogovernarsi seguendo linee di sviluppo dei programmi formulati nell'interesse delle comunità stesse".

7. sanità: "agire cercando d'integrare strumenti e tecniche della medicina occidentale con la medicina tradizionale indigena".

8. relazioni con altre organizzazioni: "evitare che le relazioni si basino su termini di utilitarismo e proporre uno scambio di materiali e di esperienze più frequente e diretto, che arricchisca le stesse relazioni".

Il processo di auto-organizzazione delle comunità indigene del paese ha visto nell'ultimo decennio un incremento considerevole anche grazie al naturale processo di maturazione di alcuni leaders che hanno accumulato esperienza politica e gestionale, e anche in connessione con l'interessamento di molte organizzazioni internazionali e ONG, che hanno inviato contributi finanziari per corsi di formazione, per progetti di sviluppo e per consentire di affrontare i costi di struttura e di funzionamento delle organizzazioni.

Ha finito per prevalere un orientamento nettamente "politico" e volto alla modernizzazione tecnico-economica, cioè – nella sostanza – non veramente contrario alla "integrazione" nel modello della società colombiana più ampia, a dispetto delle dichiarazioni esplicite; attento, quindi, più ad un controllo politico-sociale del proprio sviluppo, ovvero ai processi decisionali e al rapporto di negoziazione con gli organi dello Stato, che non alla elaborazione di "forme alternative", proprie ed originali, di adattamento alla società moderna. Tuttavia, spesso sono apparse organizzazioni indigene di tipo "tradizionale", dedicate espressamente alla salvaguardia e preservazione dei loro sistemi culturali e sociali propri, alla tutela della "identità sociale e culturale" e contrarie alla omogeneizzazione con gli altri gruppi sociali del paese.

La crescente influenza delle organizzazioni indigene nella vita politica e culturale è sta-

ta evidente in tutto il processo di preparazione della Nuova Costituzione del 1991, che ha visto la partecipazione attiva, nell'Assemblea Costituente, di tre leaders indigeni molto preparati e combattivi. Il risultato è stato l'inserimento, nella Nuova Costituzione, di numerosi articoli innovatori che tutelano – al massimo livello della piramide normativa del paese – gli interessi delle popolazioni indigene. Le più rilevanti delle innovazioni riguardano la proclamazione del principio nazionale della salvaguardia della diversità etnica e culturale, l'appoggio esplicito e istituzionale alle forme di autonomia locale, la protezione delle terre indigene, delle risorse naturali e delle ricchezze culturali. Gli articoli 286, 329 e 330 della Nuova Costituzione prevedono anche quella che è la più importante delle novità giuridiche: la costituzione delle nuove Entità Territoriali Indigene (ETIS) che dovranno sancire definitivamente il rispetto, da parte dello Stato nazionale, delle forme di autonomia amministrativa, fiscale, giurisdizionale, delle comunità indigene localizzate in territori propri da generazioni. In attesa della promulgazione della Legge di Ordinamento Territoriale, che registrerà e sistemerà il regime di funzionamento delle diverse ETIS, il mondo indigeno colombiano sta conoscendo negli ultimi due anni un vivacissimo momento di studio, analisi e discussione di proposte e di mobilitazione sociale, che si spera possa preludere al definitivo riconoscimento, da parte della società più ampia, dei diritti storici, autonomi e speciali, delle comunità discendenti dai primi abitatori del paese (vedi: D.N.P., *Bases para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas*, Bogotá 1992).

APERTURA ECONOMICA: RITORNO AL PASSATO O SFIDA DEL FUTURO? (*)

di
Luís Emiro Valencia S.
e
José Alcibíades García A.

Il recente processo di "apertura economica" deciso dal Governo Colombiano, ha costituito una importante innovazione, che va nel senso del sempre maggiore inserimento del paese in un contesto macro-regionale latino-americano e internazionale, ponendo fine alle chiusure più o meno "autarchiche" che in passato l'avevano caratterizzato. Per affrontare la descrizione e analisi di queste recenti misure di politica economica, e presentarne una valutazione, è indispensabile partire da lontano, e rifarsi ai processi politici ed economici che hanno costruito il paese, dagli anni dell'Indipendenza alle soglie degli anni novanta. La storia della Colombia, in altri termini, è la migliore premessa per poter attentamente valutare i processi economici e quelli sociali e politici ad essi collegati.

I. DIPENDENZA E NAZIONE: STORIA DI UNA REPUBBLICA

La Colombia diviene una Repubblica indipendente nel 1821 nella città di Villa del Rosario nel nord di Santander, località in cui venne celebrato il Primo Congresso.

La nascita della Repubblica fu la conseguenza diretta di insurrezioni precedenti, per esempio, ad oriente del Nuovo Regno di Granada (oggi Colombia) nel villaggio di Socorro (Dipartimento di Santander), in cui una rivolta decisiva contro le nuove imposte stabilite dalle autorità coloniali spagnole divenne il punto di partenza per l'insurrezione nel paese. La rivolta, ormai conosciuta come "Insurrezione dei Comuneros", era capeggiata da José Antonio Galán.

Nonostante il fallimento dell'impresa (con la capitolazione di Zipaquirá), questa "apre il cammino a ribellioni successive, ormai coscienti della problematica dell'emancipazione" (Procultura, 1984).

La nascita della Repubblica portò di conseguenza alla dissoluzione della Grande Colombia, ponendo fine così al Nuovo Regno di Granada, che includeva al suo interno gli o-

(*) Gli Autori ringraziano Carlo Tassara, che ha collaborato nella identificazione delle tematiche del saggio e nel suo adattamento per il pubblico europeo.

dierni Venezuela, Ecuador, Perù, Bolivia e Panama. Quest'ultimo paese si separò dalla Colombia all'inizio del ventesimo secolo, nel 1903, in seguito alle dispute locali per la costruzione del canale.

In quell'occasione, nonostante il trattato di Clayton-Bulwer, firmato nel 1895 tra Inghilterra e Stati Uniti d'America – in cui i due paesi stabilirono che nessuno avrebbe preso l'iniziativa di costruire il canale senza il consenso dell'altro – intorno al 1901 gli Stati Uniti approfittarono della posizione debole e incerta dell'Inghilterra (a causa della guerra dei Boeri), per ottenere l'annullamento dell'accordo. Il nuovo trattato Hay-Pauncefote, firmato nel 1901, permise così al governo nordamericano di ottenere l'esclusiva per la costruzione del canale.

Come è ovvio, vari furono gli eventi che precedettero il successo statunitense. Dopo la concessione da parte del governo colombiano dei diritti di costruzione del canale all'ingegnere nordamericano Bonaparte Wyse nel 1878, li acquisì l'ingegnere francese Ferdinand de Lesseps, ma la difficile situazione finanziaria in cui versava la sua impresa nel 1889, lo costrinse a dichiarare fallimento e ad abbandonare ogni speranza di continuare il progetto.

D'altra parte, i latifondisti nicaraguensi e panamensi (fino a quel momento colombiani), valutando l'enorme guadagno che avrebbero ottenuto se il canale fosse stato costruito sulle loro proprietà, intrapresero una negoziazione con gli Stati Uniti, tentando di persuadere il governo nordamericano a realizzare il canale sulle loro terre, e ottenendo il consenso da parte del Congresso U.S.A. alla costruzione del canale in Colombia (cioè in quella che è l'odierna Panama). Ciononostante, il trattato Hay-Herrán, che era stato firmato tra i governi in Colombia e negli Stati Uniti nel marzo del 1903, venne dichiarato dal Congresso colombiano, nell'agosto dello stesso anno, come una violazione della Costituzione e della sovranità del paese.

L'atteggiamento del Congresso colombiano contribuì a spingere il Presidente T. Roosevelt a prendere la decisione di procedere con la forza. Così, in stretta collaborazione con il latifondista Bunán-Varilla, gli Stati Uniti prepararono l'insurrezione separatista che scoppiò il 4 novembre 1903. Il 18 dello stesso mese, il governo provvisorio panamense – rappresentato dallo stesso Bunán-Varilla – firmò il nuovo trattato che riconosceva agli Stati Uniti la proprietà del canale e il controllo totale di una zona di otto chilometri per ogni lato. Il 15 agosto 1914 veniva inaugurato il canale.

"Roosevelt, essendo un imperialista schietto, non negò mai che la separazione di Panama dalla Colombia e la cessione del canale fossero state ottenute con la forza. Giustificò l'intervento diretto degli U.S.A. negli affari colombiano-panamensi con la necessità di assicurare il *progresso* e la *civilizzazione*. Nel 1911 spiegò con chiarezza: *"I took Panama and left Congress debate"* (Boersner, 1982).

Il regime repubblicano ha inaugurato una certa forma di democrazia occidentale abbastanza chiusa. Attualmente, dopo centocinquanta anni, il paese tenta di ampliare la vecchia democrazia "feudale".

II. UN'ECONOMIA IN COSTRUZIONE

Il diciannovesimo secolo si è concluso per la Colombia con due fatti importanti. Dopo una serie di guerre civili, capeggiate da dirigenti conservatori e liberali, con il 1886 queste

due élite raggiunsero un accordo. Come è ovvio, gli scontri erano conseguenza della lotta per il predominio di alcuni interessi su altri. Verso la fine del secolo passato, il potere economico dei "signori della terra" diminuì per l'emergere di commercianti e imprenditori minerari. La casta conservatrice, trincerata nella difesa dell'ispanità, la religione cattolica e lo stato centralista, tra gli altri, parteggiava per la difesa del vecchio ordine feudale, combattendo così contro i commercianti seguaci del liberalismo inglese.

I Dipartimenti odierni di Cundinamarca, Boyacá, Santander e Nord di Santander, erano le roccaforti conservatrici, e difendevano ad oltranza gli interessi dei grandi possidenti, e con questi il denominato "regime feudale".

D'altra parte, Antioquia ed alcune città della costa come Barranquilla, tra le altre, adibite agli scambi commerciali e alle miniere d'oro e d'argento, andavano stimolando la transizione verso forme capitaliste di produzione.

Così in un certo modo, parte dello scontro tra le élite in contrasto (liberale e conservatrice), rappresenta la lotta per mantenere dei privilegi che sia un regime che l'altro sono in grado di concedere. Nonostante l'imposizione del liberalismo economico classico, prodotto della penetrazione commerciale inglese, avesse eliminato le basi per un futuro sviluppo industriale togliendo spazio alla manifattura, permise in una certa maniera di contrastare gli effetti più retrivi prodotti dal regime feudale. Il *laissez-faire* inglese introduceva in Colombia un regime differente di dominio internazionale: il neo-colonialismo.

La firma della Costituzione del 1886 segna l'inizio di un periodo di stabilità politica e di equità economica, rappresentando gli interessi di entrambe le fazioni della élite colombiana.

L'instaurazione di una Repubblica unitaria e centralista, dopo il virtuale federalismo degli anni cinquanta del secolo passato, colpì duramente il settore militare, politico e economico del paese. Le élite conservatrici accentrarono il potere, provocando un profondo disaccordo tra i dirigenti destituiti, e determinando la degenerazione dell'intolleranza che precipitò la Colombia nell'ultima delle guerre civili del diciannovesimo secolo, la "Guerra dei Mille Giorni".

La maggioranza della popolazione colombiana, analfabeta e distribuita nelle estese zone rurali del paese, viene condotta a combattere con la forza in difesa di un benessere di cui non godeva. Nel frattempo, in campo economico l'agricoltura e le imprese minerarie, esportatrici rispettivamente di tabacco e oro, lentamente vennero sostituite dalla produzione di caffè.

Per esempio, se alla metà del diciannovesimo secolo (1840-45) la vendita all'estero di metalli preziosi e tabacco rappresentava rispettivamente il 74,8% e il 13,6%, il caffè nello stesso periodo rappresentava soltanto l'1,8% delle esportazioni. Ma già alla fine del secolo scorso la relazione cambiò. Nel 1898 le esportazioni di caffè erano salite circa al 49% delle vendite, mentre l'oro e il tabacco raggiungevano rispettivamente il 22,7% e l'8,3% (Ocampo, 1982).

"La caduta delle esportazioni di china e cappelli e la tendenza all'abbassamento dei prezzi della china e del tabacco furono compensati in parte da un aumento considerevole della quantità di tabacco esportato. Alla fine del decennio il tabacco si era trasformato nel principale prodotto da esportazione, e rappresentava quasi il 40% delle vendite all'estero. Nel frattempo cominciava ad assumere una certa rilevanza l'esportazione di caffè, che andava ad incrementare la serie di articoli esportati" (Cámara de Comercio Hispano-colom-

biana, 1982). L'autore spiega subito dopo la trasformazione del panorama estero, a causa dei prezzi internazionali dei prodotti.

Naturalmente la crescita della produzione del caffè è conseguenza diretta della colonizzazione antiochiana, che permise, attraverso la costituzione di aree di colonizzazione, di infrangere la struttura tradizionale di produzione. Infatti, "Il caffè si adattava bene all'economia colonizzatrice, una volta che questa si era riuscita a stabilizzare, perché non richiedeva grandi investimenti di capitale" (ibidem).

È la relativa trasformazione della produzione estensiva tradizionale dei latifondi, per una più intensiva e moderna, unita ad una certa diversificazione della produzione, che rende percorribile il cammino verso la coltivazione del caffè (Palacios, 1983). Allo stesso tempo, la liberazione della manodopera indigena, negra e contadina, che lavorava la terra in condizione di prigionia nelle tenute dei signori, emigra in cerca di cibo e di un nuovo futuro. La sostituzione delle coltivazioni di tabacco, soprattutto per quelle di caffè, è motivata invece dalla competizione internazionale del prodotto e dalla perdita dei mercati.

Il secolo XIX porta quindi il paese ad una dipendenza economica dal caffè, che si trasforma nel principale prodotto da esportazione, di cui gli Stati Uniti sono il maggiore compratore. Allo stesso modo, il ritardo industriale e tecnologico emarginò la Colombia dagli indici di crescita mondiale, e dal sistema capitalistico internazionale (Vásquez Ospina, 1988).

III. INDUSTRIA E PROTEZIONISMO

L'accentramento del potere nella gestione dei processi di produzione e di scambio portò lo Stato stesso ad essere gradualmente orientato dall'economia (Kalmanovitz, 1985). Durante il governo di Rafael Reyes (1905-1908), il paese cominciò a scorgere i primi segnali di quello che divenne poi l'indirizzo economico degli anni cinquanta. Insieme all'aumento dei dazi, simbolo evidente di una politica protezionista, e all'elaborazione di una politica di crediti di aiuto per la produzione, la Colombia cercò di diminuire il ritardo economico, avviandosi verso l'industrializzazione.

Così la produzione di birra e di tessuti, con stabilimenti rispettivamente a Bogotá e Medellín, acquistò un primato nel processo di industrializzazione del paese. Per quanto riguarda la produzione tessile, Kalmanovitz ricorda che "il fattore di accumulazione per l'industria manifatturiera fu costituito in primo luogo dall'esportazione di caffè grezzo, poi di caffè macinato e successivamente dall'industria tessile". Per esempio, le due principali industrie tessili colombiane, Coltejer dell'industriale Alejandro Echeverría e Fabricato di Pedro Nel Ospina, seguirono questo percorso: "Alejandro Echeverría, importatore di tele e con attività di lavorazione del caffè, nel 1908 acquistò quattro macchine per la tessitura, utilizzabili da dodici operai, per poi acquistare altre piccole unità semiartigianali, che unite alle precedenti formarono Coltejer" (Kalmanovitz, 1985).

Un caso simile è quello di Fabricas del Hato (Fabricato): "Pedro Nel Ospina, appartenente ad una famiglia di proprietari terrieri, coltivatori di caffè e moderni allevatori di bestiame, insieme con altri importatori di tele e dopo varie vicissitudini, come la svalutazione

del suo capitale con la grande inflazione di fine secolo e l'avaria dei macchinari comprati in Inghilterra, nel 1906 cominciò a far funzionare con successo 102 telai" (ibidem).

La relativa crescita della produzione industriale del paese, nei primi venti anni del secolo XX, attirò la manodopera contadina, che migrava per fuggire dalla miseria delle campagne verso i centri urbani in costruzione, in cerca di lavoro e di sussistenza. Così, l'ondata di manodopera contadina verso le città sarebbe alla base non solo della cosiddetta proletarizzazione dei contadini, ma anche della loro emarginazione sociale, e dell'impoverimento nei centri urbani, frutto dell'insufficiente capacità di impiego.

Le attuali "cinture della miseria" delle città colombiane hanno la loro origine in questo inconsistente processo di industrializzazione del paese. Insieme all'industrializzazione e al nuovo ruolo internazionale del paese di fronte agli Stati Uniti, che con il loro potere economico e politico-militare subordinano la Colombia all'interno della loro area egemonica di influenza (Ardila, 1991), la penetrazione economica si sviluppa attraverso la costituzione di *enclave.*

A differenza del controllo economico-commerciale del Regno Unito durante il diciannovesimo secolo, gli Stati Uniti stabilirono le loro imprese nei settori strategici colombiani. Mentre l'Inghilterra promuoveva la produzione agricola estensiva come con il tabacco e la china, comprando le materie prime e vendendo manufatti, gli Stati Uniti trasferirono in Colombia parte della loro produzione, introducendo non solo macchinari e equipaggiamenti, ma anche capitali e tecniche di produzione a catena, tra le altre cose, inesistenti fino ad allora nell'economia colombiana. Il settore minerario-energetico fu maggiormente favorito.

IV. COMMERCIO ESTERO, INDUSTRIA E URBANIZZAZIONE

Oltre alla commercializzazione internazionale del caffè e all'utilizzazione e distribuzione della banana nel mercato estero, il settore minerario-energetico ricevette un'attenzione particolare da parte degli investitori statunitensi. La partecipazione U.S.A. passò dai 4 milioni di dollari di investimento diretto nel 1913, a 280 milioni di dollari alla fine degli anni trenta (AA.VV., 1982). Va segnalato che l'instaurazione di queste economie di enclave, attrasse molta manodopera contadina nonostante le cattive condizioni contrattuali. La popolazione urbana crebbe molto in quell' epoca, anche se in mancanza di possibilità sicure di impiego.

L'incipiente industrializzazione causò gravi squilibri sociali. Così per esempio, tra il 1920 e il 1924, in Colombia esplosero circa 206 conflitti sociali, settanta dei quali per scioperi e ventotto per rivolte indigene o contadine (Ocampo, 1988). L'inasprimento delle tensioni sociali avvenne nel 1928, quando la *Confederación Obrera Nacional* appoggiò lo sciopero dei lavoratori dell'impresa nordamericana *United Fruit Company.* Vi furono alcune denunce di coinvolgimento della compagnia statunitense in azioni illegali, compresa la corruzione di ufficiali dell'esercito colombiano, dei quali si comprò addirittura la fedeltà: "Mi risulta, per aver assistito direttamente alla scena, che la *United Fruit* consegnò sessanta casse di birra per la truppa stanziata nel distretto di Siviglia. La *United* mandava questa quantità di bottiglie settimanalmente all'esercito. Bisogna comunque aggiungere che queste offerte per la truppa non si riferivano soltanto alla birra ma anche ad altri articoli di prima necessità" (AA.VV., 1929).

Tabella 1
Popolazione totale e concentrazione urbana

ANNO	POPOLAZIONE IN MIGLIAIA				
	Totale	*4 città*[1]	*12 città*[2]	*Urbana*[3]	*Rurale*
1912	5.073	220[4]	378[4]	N.D.	N.D.
1918	5.855	273[4]	473[4]	N.D.	N.D.
1938	8.702	708	1.021	2.962	6.010
1951	11.548	1.484	2.100	4.468	7.080
1954	17.485	3.491	4.767	9.093	8.391
1973	22.915	5.641	7.394	13.580	9.335
1985	27.867	7.614	9.937	18.735	9.312

(1) Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla (centro urbano).
(2) Città più antiche: Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia e Palmira.
(3) Popolazione dei capoluoghi.
(4) Stima basata sulla popolazione dei comuni rispettivi e in base alla proporzione degli abitanti del centro urbano nel 1938.
Fonte: BID, *Progreso económico y social en América Latina, Informe,* Washington, 1990.

Fu così che, nel momento in cui venne richiesto l'intervento dell'esercito colombiano per calmare la protesta dei lavoratori, la reazione non si fece aspettare: "all'una del mattino arrivò la truppa e uno di loro lesse un foglio ad alta voce. Alcuni operai, quasi tutti a braccia conserte, si avvicinarono al luogo in cui si stava leggendo, per poi tornare sui loro passi urlando: Viva Colombia. In quel momento cominciò a suonare la cornetta e dopo un secondo cominciarono a sparare le mitragliatrici" (ibidem).

La Prima Guerra Mondiale e la recessione degli anni trenta mostrano la grande vulnerabilità della Colombia rispetto all'economia mondiale. La dipendenza del settore estero dell'economia colombiana del caffè e delle compra-vendite internazionali per la crescita produttiva della nazione entrano in crisi con la sostanziale diminuzione dei soci europei e statunitensi. L'importazione tradizionale di macchinari ed equipaggiamenti dall'Inghilterra o dalla Germania per l'apparato produttivo colombiano perde il suo dinamismo. Lo stesso avviene con le vendite di caffè verso gli Stati Uniti (Ocampo, 1982).

Le congiunture internazionali condizionano la crescita dell'apparato produttivo colombiano, dato che va reimpostato il modello industriale di fronte alla caduta del 50% delle vendite all'estero di caffè e vista la diminuzione del 20% della concessione di prestiti di capitale. La situazione delle importazioni influenzerà la crescita industriale in funzione del valore aggiunto nazionale e del mercato interno. Gli anni seguenti alla seconda guerra mondiale sostengono il modello di crescita autocentrato, cercando di ampliare il ridotto mercato interno colombiano, come conseguenza immediata della chiusura del mercato europeo per l'evoluzione del conflitto bellico e per l'economia di guerra degli Stati Uniti.

Tabella 2
Struttura delle esportazioni per prodotti (1970-1986)
distribuzione in percentuale

ANNO	*1970*	*1972*	*1974*	*1976*	*1978*	*1980*	*1982*	*1984*	*1986*
				PRODOTTI DI BASE					
Caffè	73.3	61.6	51.7	66.1	76.0	74.0	61.9	60.8	71.2
Petrolio grezzo	9.0	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cotone	5.3	7.3	4.8	4.0	2.3	2.2	1.0	0.0	1.1
Frutta fresca	2.9	1.9	3.4	2.9	3.2	2.9	5.9	6.7	4.6
Zucchero e miele	2.0	4.3	7.2	2.0	0.2	5.7	2.3	1.4	1.1
Fiori e boccioli	0.0	2.0	0.0	0.0	1.8	2.8	4.4	0.1	6.2
Altri prodotti	2.7	2.0	6.6	1.7	7.9	3.7	9.1	5.9	6.1
Totale	95.3	81.6	73.7	76.7	92.0	91.3	84.6	74.9	90.3
				PRODOTTI LAVORATI E LAVORATI PARZIALMENTE					
Derivati del petrolio	2.2	5.9	9.1	4.6	4.7	3.0	8.3	15.1	8.0
Tessuti di cotone	1.2	2.2	7.5	2.8	2.5	2.2	4.7	1.0	0.0
Filati	0.6	1.9	6.7	12.7	0.0	0.0	1.3	0.5	0.0
Altri prodotti	0.7	8.4	3.0	3.2	0.8	3.5	1.1	8.5	1.7
Totale	4.7	18.4	26.3	23.3	8.0	8.7	15.4	25.1	9.7
Totale generale	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fonte: DANE 1990 (in base ai registri doganali).

V. MERCATO INTERNO VS. MERCATO ESTERNO

Emergono così due periodi o fasi particolarmente importanti: la prima promuove l'accumulazione interna del capitale, sostituendo le importazioni; la seconda punta sull'esportazione di beni manufatti, senza abbandonare la sostituzione. Nella fase sostitutiva, intorno al 1950-1965, vengono rimpiazzati i beni di consumo corrente e durevole, con beni intermedi e di capitale. Tuttavia, la concentrazione di questi ultimi beni, esaurisce gradualmente il modello sostitutivo dovuto alla scarsa capacità di assorbimento del mercato interno. Gli strati alti e industriali consumano gran parte della produzione sostitutiva; inoltre le fluttuazioni estere del prezzo del caffè colpiscono la disponibilità di divise ostacolando gli acquisti esterni e con questi il miglioramento delle tecnologie industriali. Questa concentrazione promuove forti monopoli nazionali, in feroce competizione dei prezzi e captazione

di entrate finanziarie, con le imprese transnazionali.

Il secondo periodo ha inizio alla metà degli anni sessanta e prosegue fino all'applicazione delle politiche di aggiustamento macroeconomico consigliate dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dalla Banca Mondiale, a partire dagli anni ottanta. L'azione statale si orienta allora a promuovere le esportazioni e a diversificarle, cercando di penetrare nei mercati internazionali. In questo modo, le risorse finanziarie dirette alla formazione di capitale nelle industrie sostitutive, vengono utilizzate per l'accumulazione di capitale dei settori esportatori. Durante la seconda metà degli anni sessanta, la diversificazione delle vendite esterne non prospera molto, concentrandosi fino ad allora nel caffè (monopolio esportatore). Prodotti come i fiori, la frutta e i manufatti in cuoio non aumentano sul mercato internazionale.

Oltre agli incentivi tributari per chi si lanciasse in imprese di esportazione, mediante il Certificato di Abbuono Tributario (CAT) e la soppressione della tassa fissa sul cambio, le imprese straniere che collaborassero nel settore dell'esportazione, avrebbero fruito di stimoli speciali, per esempio, la reintegrazione anticipata per le vendite all'estero. In tal modo, il capitale transnazionale domina le vendite internazionali nel settore dei beni intermedi e del capitale (Corredor e García, 1991).

L'ingresso della Colombia nel Gruppo Andino (GRAN) nel 1968, così come in organismi regionali di commercio come l'Associazione Latinoamericana per il Libero Commercio (ALALC) nel 1960, il Mercato Comune Centroamericano (MCCA) nel 1956, l'Associazione per il Libero Commercio Caribico (CARIFTA), significa da una parte la graduale crescita della sua politica internazionale, e, dall'altra, la ricerca di mercati per i suoi prodotti. Cioè, l'aumento delle relazioni sud-sud e la promozione dell'integrazione latinoamericana (Universidad de los Andes, 1990).

Attualmente, per esempio, la Colombia si trova incamminata verso l'integrazione economica con il Venezuela. Entrambi i paesi godranno di una zona di commercio libero, con un più semplice scambio di beni tra le due nazioni. Il libero transito di persone, anche se ancora non è possibile, prossimamente sarà garantito dalla creazione di una tessera andina.

Tabella 3
Struttura delle esportazioni: Colombia 1988-1990. Prodotti esportati
distribuzione in percentuale

	1988	*1990*
Caffè	30.3	19.8
Non tradizionali	34.7	37.6
Petrolio e derivati	18.5	27.5
Carbone	5.8	7.7
Ferro Nichel	3.0	2.0
Oro	7.7	5.4
Totale	100.0	100.0

Fonte: DANE (Le informazioni relative al 1990 sono approssimative).

Tabella 4
Struttura delle importazioni dei prodotti 1970-1990
distribuzione in percentuale

ANNO	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1989*	*1990*
Beni di consumo	11.0	11.6	13.3	8.0	10.1	10.2
Non duraturi	5.8	6.5	6.6	4.3	4.3	
Duraturi	5.2	5.1	6.7	3.7	5.8	
Beni intermedi e materie prime	43.8	48.5	52.7	58.9	54.8	53.0
Combustibili, lubrificanti						
e prodotti connessi	0.1	2.0	12.0	11.6	4.6	
Per l'agricoltura	1.1	1.5	3.5	4.2	4.2	
Per l'industria	42.4	45.0	37.2	43.1	46.0	
Beni di capitale	44.1	39.9	34.0	31.6	34.4	36.8
Materiali da costruzione	2.2		2.1	6.2	2.9	
Per l'agricoltura	1.3		1.5	0.3	1.1	
Per l'industria	23.3		19.5	16.3	21.6	
Strumenti di trasporto	17.3		10.9	8.8	8.8	
Beni non classificati	0.1			1.5	0.7	0.0
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: DANE, 1990 (in base ai registri doganali).
(Le informazioni relative al 1990 sono approssimative).

D'altra parte, la zona di integrazione di frontiera (ZIF), che unirà il Dipartimento del Nord di Santander (Colombia), e lo Stato di Táchira (Venezuela), vincolata alla linea energetico-commerciale del Gruppo dei Tre, potenzierà la politica integrazionista portata avanti dalla Colombia.

Verso il 1970 lo scambio commerciale della Colombia si è mantenuto intorno al 34,6% e 31,6% delle esportazioni, rispettivamente con gli Stati Uniti e la Comunità Europea. Il caffè ha occupato il primo posto con il 73,3% delle vendite totali, seguito dal petrolio grezzo con un lontano 9% (vedi le Tabelle 2 e 3). Gli acquisti all'estero, che nello stesso periodo hanno rappresentato il 44,1% dei beni finanziari (il 23,3% specificamente rivolto all'industria), e il 43,8% in beni intermedi e materie prime (vedi Tabella 4), mostrano chiaramente il livello di dipendenza tecnologica subito dalla Colombia nei confronti degli Stati Uniti, dai quali ha importato quasi il 50%, e dal mercato europeo dal quale ha importato il 15,8% dei beni (vedi Tabella 5).

Le relazioni commerciali tra il vecchio continente e la Colombia non sono sufficientemente fruttuose, se si pensa che oltre ad una certa franchigia commerciale concessa nel periodo 1990-1994, per la lotta contro il narcotraffico, aspetti importanti come i sussidi agricoli comunitari e il trattamento preferenziale per le ex-colonie, non sono presi in considerazione per la Colombia, determinando una forte concorrenza per i suoi prodotti.

Una maggiore cooperazione sarebbe possibile se si riconsiderassero posizioni che – come queste – sono meramente congiunturali, e divenissero permanenti, mantenendo un certo livello di equità internazionale nella relazione con i paesi del Terzo Mondo. Detto ciò, gli anni settanta per l'economia colombiana hanno rappresentato una certa stabilità, nonostante la crisi petrolifera mondiale del 1973. Le gelate in Brasile, pregiudicando le coltivazioni di caffè, hanno reso possibile esportare il massimo quantitativo di grano colombiano. Il 1975 è stato conosciuto per l'economia colombiana come l'anno della "Abbondanza del Caffè".

Allo stesso tempo, la produzione internazionale di marihuana, rivolta principalmente ai consumatori statunitensi, ha contribuito in un certo modo al clima di benessere economico. L'aumento di dollari verso la Colombia, legali o illegali che fossero, ha creato il bisogno di meccanismi in grado di gestirli. Nella Banca Centrale è stato così creato un ufficio centrale di cambio, conosciuto sotto il nome popolare di "sportello sinistro". "Mentre all'inizio degli anni settanta i dollari che entrarono in questo condotto rappresentavano il 20% delle entrate in dollari ricevute per le esportazioni, all'inizio degli anni ottanta essi arrivavano al 48% . Un'altra prova evidente dell'economia sotterranea era lo sviluppo crescente di un consumo sontuoso da parte di una "nuova classe" che, soprattutto nella Costa Atlantica, confermava l'esistenza di fonti alternative di generazione di eccedenze economiche" (AA.VV., 1991).

Nello stesso modo, già verso la fine degli anni ottanta, il narcotraffico aveva esteso gran parte del suo dominio economico nella acquisizione di terre: "Essi hanno acquistato 300.000 ettari a Córdoba (Dipartimento), 160.000 nella zona centrale del Magdalena, 150.000 a nord di Antioquia, 100.000 a Sucre e Atlantico e 275.000 nel Casanare, Caquetá e Meta" (Ibidem).

Tabella 5
Struttura degli scambi commerciali (1970-1990)

	1970		*1976*		*1982*		*1988*		*1990*	
	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.	Imp.	Esp.
Nord America	50.2	34.6	45.0	28.8	38.1	24.0	39.8	40.5	38.9	45.4
Cee	15.8	31.6	23.0	30.5	14.9	35.0	20.0	27.1	20.8	25.4
Alalc-Aladi	9.3	7.8	12.3	17.2	20.4	7.4	18.7	11.1	18.3	9.6
Asia	6.6	2.8	8.8	11.6	12.2	3.6	12.1	7.0	11.8	5.1
Altri	18.7	23.2	10.9	11.9	14.1	30.0	9.4	14.3	10.2	14.5
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: DANE, 1990 (in base ai registri doganali).

Questa situazione non solo permea le istanze istituzionali della Colombia, ma la crescente concentrazione di terre colpisce le famiglie contadine stesse, inasprendo il clima di violenza che da tempo pervade il paese. "Una delle cause della violenza nel mondo rurale è la concentrazione della terra e l'esistenza di una grande quantità di contadini a cui questa è stata sottratta (circa 500.000 famiglie contadine sono prive di terra). Il milione di ettari di ottime terre che i narcotrafficanti hanno acquisito in dieci anni contrasta con i 900.000 ettari distribuiti dall'Istituto Colombiano per la Riforma Agraria (INCORA) negli ultimi 25 anni" (ibidem).

Gli anni settanta chiudono in un certo modo un ciclo economico nel paese. Le fluttuazioni dell'economia mondiale, che vedono periodi di stabilità relativa e di forte crisi, hanno condizionato il processo di industrializzazione e i desideri di modernizzare la struttura produttiva. Negli anni ottanta, si andrà accentuando il dibattito tra il modello economico in funzione del mercato interno e l'apertura indiscriminata e unilaterale verso la comunità internazionale.

VI. AGGIUSTAMENTI E APERTURA DELL'ECONOMIA COLOMBIANA

La Colombia come gli altri paesi del Terzo Mondo è nell'elenco delle nazioni con una economia debitrice. Nel 1982 il problema dell'indebitamento estero ha toccato quasi tutto il continente (vedi Tabella 6). Nonostante il debito colombiano sia il più basso del continente, 15.000 milioni di dollari contro i 60.000 milioni di dollari del Messico nel 1982, la recessione mondiale ha colpito nuovamente l'economia. Le riserve internazionali del paese, che durante il periodo 1975-1981 erano aumentate di 5.952 milioni di dollari, sono cadute vertiginosamente nell'anno seguente, arrivando a diminuire di 759 milioni di dollari in un solo anno (DNP, 1982).

Di fronte all'imminente crisi estera, l'amministrazione del Presidente Belisario Betancur (1982-1986) aveva avviato una politica caratterizzata da "nessuna protezione ad oltranza e nessuna apertura indiscriminata", cercando così di frenare la crisi e mantenere la stabilità del mercato interno. Per questo, all'inizio del 1982 erano aumentati con cautela i dazi del 20% solo per le industrie in concorrenza. Gli accordi bilaterali all'interno del GRAN e dell'ALADI (*Asociación Latinoamericana de Integración*) creata nel 1980, in sostituzione della *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC), così come le materie prime necessarie per la produzione e i restanti beni alimentari, non subirono incrementi nelle tariffe. Le importazioni diminuirono di 1.400 milioni di dollari durante il periodo 1982-84, facendo ridurre il deficit commerciale da 2.076 milioni di dollari a soltanto 404 milioni.

La situazione peggiorò nuovamente a causa dei pagamenti di servizio per il debito estero. Il suo saldo nel 1984 era di 12.350 milioni di dollari, il pagamento degli interessi era di 1.944 milioni. Se osserviamo il livello delle esportazioni totali (3.639 milioni di dollari), possiamo renderci conto dell'alto costo che esso rappresentava per l'economia colombiana. Le importazioni nel 1984 hanno rappresentato circa 4.027 milioni di dollari, scatenando il deficit estero.

Tabella 6
Debito estero dell'America Latina (1978-1989)

	Banche private			Multilaterale		Bilaterale		
Anno	*Lungo termine*	*Breve termine*	*Interessi arretrati*	*Lungo termine*	*F.M.I.*	*Lungo termine accred.*	*Lungo termine altri*	*Totale*
1978	83.5	32.9	–	10.2	1.5	14.4	19.3	161.6
1979	102.4	45.5	–	11.9	1.6	14.6	20.6	196.6
1980	120.0	68.4	–	14.0	1.4	16.6	22.1	242.6
1981	151.2	85.2	0.1	16.3	1.7	18.8	23.1	296.4
1982	169.7	91.6	0.3	19.6	3.0	20.6	28.6	333.4
1983	209.4	60.3	1.1	21.7	8.9	23.9	35.4	360.9
1984	231.0	47.3	3.1	23.4	11.6	27.1	33.6	377.1
1985	230.0	42.1	2.4	30.8	14.6	32.5	36.9	389.2
1986	240.7	30.8	3.2	40.7	16.4	38.8	38.5	409.0
1987	246.9	33.9	8.1	51.2	18.2	47.3	39.6	445.1
1988	227.1	36.4	8.1	50.5	16.4	49.0	39.7	427.2
1989	210.8	39.4	16.4	51.9	51.9	51.9	36.3	423.6

Fonte: BID, *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1990*, Washington 1990.

Fortunatamente il caffè aveva recuperato quotazione nel mercato internazionale, arrivando a 11 milioni di sacchi nel corso del 1986. Le esportazioni di carbone e petrolio erano cresciute allo stesso modo, e le cosiddette esportazioni minori – tra le quali la frutta e le confezioni – avevano mantenuto un ritmo di crescita (ISMAC, 1990).

In parte a causa della crisi dell'indebitamento estero ed agli effetti sull'economia colombiana, il FMI e la Banca Mondiale hanno premuto per una serie di misure di aggiustamento. Le loro esigenze condizionavano i prestiti esteri degli organismi finanziatori mondiali, fin tanto che la Colombia non avesse liberato le importazioni e diminuito l'interferenza dello Stato nell'economia. Ovviamente di fronte alla necessità urgente di risorse fresche e all'aumento delle pressioni politiche estere e interne, le "correzioni" suggerite cominciarono ad essere applicate. Tuttavia, i settori produttivi non reagirono e i livelli di impiego permasero inalterati. Cioè, la disoccupazione ed il sottoimpiego aumentarono in proporzione della popolazione abile al lavoro. Di undici milioni di persone in età lavorativa nel 1989, su una popolazione ruotante intorno ai trentadue milioni, solo quattro milioni e mezzo avevano un impiego stabile (ISMAC, 1990).

Gli investimenti sociali nel campo dell'educazione, dell'abitazione, della salute e della sicurezza sociale, occuparono soltanto 1.500 milioni di pesos alla fine del 1989. Nonostante la retrocessione dello sviluppo sociale della popolazione, l'economia, sotto la supervi-

sione del FMI, ha riacquistato una stabilità apparente (con un'inflazione media tra il 20% e il 28%), permettendo alle successive amministrazioni di rivendicare come proprie le politiche di apertura del Fondo.

VII. ALLA RICERCA DI UN MERCATO PER ESPORTARE

Gli intenti politici per arrivare alla pace in Centroamerica per mezzo del cosiddetto *Grupo de Contadora* (Colombia, Venezuela, Panama e Messico) e la riattivazione del Gruppo Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Perù e Bolivia), oltre alla formazione del Gruppo di Rio (che include quasi tutti i paesi latinoamericani), si rafforzano con una politica estera del Presidente Virgilio Barco (1986-1991) che ha mantenuto un carattere più economico che politico.

L'economia colombiana entra in un periodo di moderata liberalizzazione, con una diminuzione selettiva della protezione dell'industria e l'aumento degli stimoli all'esportazione. Per questo, oltre alla politica aggressiva del mercato internazionale ed all'aumento delle risorse di credito, il miglioramento dell'infrastruttura portuale, insieme con la diminuzione degli intoppi amministrativi per il commercio, tenta di facilitare l'inserimento nel commercio internazionale.

Le importazioni vengono liberalizzate gradualmente per mezzo di quote semestrali nei vari settori (manifattura, automotrici, agricoltura, ecc.) a bassi dazi. In questo modo le divise vengono assegnate a seconda delle necessità finanziarie e produttive di ogni settore. I livelli di indebitamento estero sono regolati allo stesso modo.

In questo periodo (1989) il Gruppo Andino è passato attraverso seri assestamenti, cercando di adeguarsi alle correnti del libero scambio che provengono dal processo di integrazione europea.

Con i protocolli di Quito (Ecuador) e Machu Pichu (Perù) viene promossa, tra le altre cose, l'integrazione delle frontiere e l'eliminazione totale delle barriere commerciali per la fine degli anni novanta. Tuttavia la velocità degli eventi internazionali accorcia e rende più celeri i periodi di libero commercio.

Gli impegni delle Galápagos (Ecuador) e di La Paz (Bolivia) rispettivamente realizzati tra il 1989 e il 1990, danno maggiore velocità al processo di integrazione economica, riducendo la scadenza per la formazione della zona di libero commercio alla fine del 1995.

Il paese è entrato da poco in quella che è stata definita la "internazionalizzazione dell'economia"; con essa vengono eliminate le restrizioni alle importazioni (5% come tassa massima) e si promuove per mezzo della concorrenza internazionale la modernizzazione dell'apparato produttivo. Come in passato, si cercano mercati internazionali. Le relazioni bilaterali, nel caso della integrazione colombiano-venezuelana, che dal gennaio del 1992 ha un libero commercio (tranne che nel settore automotrici e siderurgico) e le multilaterali come il gruppo dei tre (Colombia, Messico, Venezuela), determinano parte della politica del commercio estero stabilita. Si cerca di nuovo di stimolare l'accumulo del capitale nel settore delle esportazioni. Ma a differenza degli anni precedenti, la riduzione della spesa pubblica, eliminando il deficit fiscale estero, sacrifica il consumo interno (DNP, 1991).

VIII. PRIVATIZZARE PER MODERNIZZARE?

Con la diminuzione della presenza dello Stato, privatizzando parte delle sue imprese, l'attuale amministrazione vuole recuperare circa 400.000 milioni di pesos, riscossioni doganali perdute con l'apertura commerciale (DNP, 1991). Così la spesa pubblica si orienterà preferenzialmente verso gli investimenti che stimolino le dinamiche commerciali. I cosiddetti "corridoi di esportazione", che non sono altro che percorsi per far comunicare l'interno della Colombia (Bogotá) con la costa atlantica (Barranquilla, per esempio), assorbirà una parte sostanziosa delle risorse pubbliche.

Le entrate pubbliche si finanzierebbero aumentando la base tributaria. L'imposta di vendita (IVA) aumenterebbe dal 12% al 15% approssimatamente. Allo stesso modo lo Stato vuole acquisire risorse eliminando il sussidio per la benzina. Come si vede, il piano del governo Gaviria (1990-1994) per l'economia orienta il consumo interno verso il mercato internazionale, sacrificando la domanda interna.

Con la libertà assoluta del mercato, sia per la privatizzazione di alcune imprese dello Stato che per la concorrenza internazionale (libero cambio, tassazione, investimenti stranieri), l'attuale politica economica vuole dinamizzare l'economia, rendendola competitiva, e modernizzare l'apparato produttivo. Ciononostante, le industrie colombiane, in precedenza protette, hanno destinato gran parte delle risorse alla speculazione finanziaria, ritardando la riconversione tecnologica, industriale e produttiva.

L'investimento di scarse risorse nella speculazione finanziaria, non permette che l'apparato produttivo colombiano si prepari adeguatamente per la concorrenza del mercato mondiale. Il rischio che scompaia è imminente. La proposta del governo sulla riconversione industriale, secondo il cosiddetto Programma Nazionale di Scienza e Tecnologia, non è stata avviata fino ad ora, rimanendo in ritardo di fronte alla celerità economica creata dal programma di apertura.

Tabella 7
Servizi per il debito e spesa sociale (1984-1989) in termini di partecipazione in percentuale nel PIL

ANNI	SERVIZI PER IL DEBITO	SPESA SOCIALE
1984	3.1	9.4
1985	4.2	8.0
1986	5.2	7.6
1987	6.5	7.4
1988	7.0	7.2
1989	7.5	7.6

Fonte: Betancourt e Racero, 1991.

Tabella 8
Spesa sociale per settore (1984-1989)
in termini di partecipazione in percentuale nel PIL

ANNI	EDUCAZIONE	SALUTE	INFANZIA	SICUREZZA SOC.	ABITAZIONI	TOTALE
1984	3.60	0.87	0.29	3.27	1.37	9.40
1985	3.16	0.79	0.28	3.07	0.74	8.04
1986	2.94	0.74	0.31	3.02	0.64	7.65
1987	2.82	0.72	0.29	3.03	0.54	7.39
1988	2.68	0.76	0.34	3.02	0.49	7.29
1989	2.79	0.79	0.44	3.07	0.50	7.58

Fonte: Betancourt e Racero, 1991.

La Colombia, quindi, in questo decennio si sta preparando per entrare nel ventunesimo secolo in accordo con la nuova realtà mondiale. La riforma costituzionale del 4 luglio 1991, reimposta l'organizzazione dello Stato a "tutti i livelli istituzionali, politici, economici e territoriali del paese". Di fronte ad una esplicita democratizzazione politica che promuove la partecipazione della cittadinanza per mezzo, tra l'altro, di figure elette con voto popolare come il Cabildo, con la possibilità di revoca del mandato, la riforma apre il cammino a forze private del mercato. Così, nonostante la pianificazione economica, l'espropriazione per via amministrativa, la proibizione dei monopoli e la democratizzazione delle imprese, tra le altre, il nuovo paese ruota intorno ad una economia meno restrittiva da parte dello Stato e più efficiente a beneficio del settore privato.

Non resta altro che aspettare i risultati finali della ricomposizione economica del paese. L'apertura verso la comunità internazionale dimostrerà alla fine la forza dell'apparato produttivo colombiano, e se sia possibile superare i mali e la vulnerabilità della sua economia. In caso contrario, i sacrifici sociali addossati o ancora da addossare ai colombiani, secondo quanto annunciato dal Presidente della Repubblica Gaviria nella presentazione del Piano di Sviluppo "La Rivoluzione Pacifica", saranno stati inutili, e la tappa violenta della storia della Colombia porterà ad un inasprimento dei conflitti sociali.

L'apertura economica, così come è stata impostata, risponde fondamentalmente alla necessità di ampliare i mercati dei paesi industrializzati per garantire così il pagamento del debito estero da parte dei paesi cosiddetti sottosviluppati. Mentre i paesi industrializzati non aprono i mercati ai nostri prodotti, la Colombia accetta lo stesso i loro, e anzi accelera i decreti per lo sgravio delle tasse e la facilitazione della libera importazione. Il modello implica e richiede inoltre la contrazione del mercato interno, la riduzione della pressione dello Stato e del reddito reale dei lavoratori. D'altra parte, il problema dello sviluppo si controlla in termini monetari, con la necessità di ridurre l'inflazione attraverso la contrazione dei mezzi di pagamento.

Infatti, la politica monetaria con lo scopo di contrarre e regolare, si oppone all'incremento delle risorse finanziarie per l'economia e la democratizzazione del credito. D'altra

parte, la riduzione della pressione dello Stato e la restrizione della spesa pubblica, non permettono a questo di raggiungere la sua finalità sociale, specialmente perché la crisi sociale e politica si deve in buona parte all'assenza dello Stato e alla mancanza di protezione di vasti settori della popolazione.

L'apertura è un fatto irreversibile che non può essere negato. L'internazionalizzazione delle economie costituisce anch'essa un processo in avanti, senza pericoli di regresso. In questo senso, la *modernizzazione* dell'economia nazionale e dell'apparato statale, è una necessità improrogabile. Esiste però un costo sociale che dovrebbe essere assunto dallo Stato e non dalla popolazione colombiana.

L'apertura dovrebbe quindi essere negoziata e non imposta, e, fondamentalmente, dovrebbe avere un carattere bilaterale. Cioè, si dovrebbe intimare ai paesi industrializzati di aprire i loro mercati ai nostri prodotti, negoziando una uguaglianza di condizioni. È inoltre urgente una revisione del modello per giungere al pieno sviluppo di una società giusta, che il popolo ha reclamato con l'Assemblea Nazionale Costituente.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *La masacre de las bananeras. Los Comuneros. Documento testimonio*, Bogotá 1929.
AA.VV., *América Latina. História de medio siglo*, Vol.II, Siglo XXI, Bogotá 1982.
AA.VV., *Narcotráfico en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá 1991.
ARDILA M., *Política exterior colombiana. Cambio de norte?*, Tercer Mundo, Bogotá 1991.
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Progreso económico y social en América Latina*, Informe, Washington 1990.
BETANCOURT M. , RACERO J., *Deuda externa y desarrollo*, CINEP-FONDAD, Bogotá 1991.
BOERSNER D., *Relaciones internacionales de América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1982.
CAMARA DE COMERCIO HISPANO-COLOMBIANA, *Información sobre Colombia*, Bogotá 1982.
CORREDOR M., GARCÍA A., *História del comercio exterior Colombiano*, Dirección General de Aduanas, Universidad de Libertadores, Bogotá 1991.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), *Cambio con equidad*, Bogotá 1982.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), *Plan de inversiones de 1992*, Bogotá 1991.
FORO LIBERAL DE VILLA DE LEYVA, *Las reformas económicas y sociales y la Asamblea Nacional Constituyente*, Bogotá 1991.
GARCÍA A., *Apertura económica y Constitución*, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Bogotá 1991.
INSTITUTO SINDICAL MARÍA CANO (ISMAC), *Colombia y América Latina en cifras*, Bogotá 1990.
KALMANOVITZ S., *Economía y Nación. Una breve história de Colombia*, Siglo XXI, Bogotá 1985.
OCAMPO J.A., *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Siglo XXI, Bogotá 1982.
OCAMPO J.A., *História económica de Colombia*, Siglo XXI, Bogotá 1988.
PALACIOS M., *El café en Colombia 1859-1970. História económica, social y política*, Bogotá 1983.
PROCULTURA, *Manual de história de Colombia*, Bogotá 1984.
VÁSQUEZ OSPINA L., *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, FAES, Bogotá 1988.
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, Centro de Estudios Internacionales, Documento No.8, Bogotá 1990.

LA NUOVA COSTITUZIONE E IL PROCESSO POLITICO RECENTE (*)

di
Luís Emiro Valencia
e
Abdón Alejandro Poveda-Gómez

I. LA COSTITUENTE: UNA GRANDE INNOVAZIONE NELLA SCENA POLITICA COLOMBIANA

Il processo che ha portato alla convocazione della Assemblea Nazionale Costituente (ANC) e alla promulgazione della Costituzione Politica del 1991 può essere indubbiamente annoverato tra i fatti politici colombiani più significativi del presente secolo, soprattutto se si tiene conto delle circostanze in cui è avvenuto e del tipo di società che prospetta. Tale processo si origina infatti in un momento di grande fermento sociale, politico ed economico.

La violenza nelle sue diverse espressioni raggiungeva livelli terrificanti; mentre alcuni movimenti guerriglieri firmavano accordi di pace con il Governo ed altri avanzavano nelle trattative, i settori più importanti del movimento armato persistevano nella lotta, soprattutto dopo l'attacco militare contro Casa Verde (la base generale del movimento guerrigliero delle FARC, Forze Armate Rivoluzionarie Colombiane, nella Sierra della Macarena), avvenuto nello stesso giorno nel quale si svolgevano le elezioni per la Costituente. D'altra parte, il narcotraffico intensificava le azioni di terrorismo indiscriminato nelle città, con l'obiettivo di ottenere l'abolizione del trattato di estradizione, che consentiva l'invio negli Stati Uniti degli accusati colombiani di narcotraffico; i gruppi di autodifesa (autorizzati dalla legge negli anni sessanta, nel corso della lotta contro la guerriglia) rinforzavano la guerra sporca e le più aperte espressioni di intolleranza; il sicariato, l'assassinio selettivo e i massacri nelle città e nelle campagne erano all'ordine del giorno. Molti politici e candidati sia di sinistra che di destra venivano uccisi. La Unión Patriótica, un movimento sorto dagli accordi di pace del 1984 (e che nel 1986 aveva ottenuto la più alta votazione nelle elezioni, mai avuta da parte dell'opposizione nella storia colombiana, con i 390.000 voti del candidato Jaime Pardo Leal, poi ucciso l'anno successivo), era sottomesso ad un processo di sterminio sistematico. Ed infine, la disoccupazione e l'alto costo della vita contrastavano con il benessere di pochi privilegiati, e completavano il quadro di riferimento vissuto negli anni immediatamente precedenti.

È toccata proprio alla cosiddetta "generazione dello stato d'assedio" la rottura di uno

(*) Gli Autori ringraziano Carlo Tassara, che ha collaborato nella identificazione delle tematiche del saggio e nel suo adattamento per il pubblico europeo.

schema di democrazia ristretta che, creatosi con la perpetuazione dello stato di emergenza, permetteva al Governo di sospendere i diritti individuali e di legiferare in un sistema di monopolio sullo Stato da parte dei due partiti politici tradizionali.

La Colombia ha vissuto uno stato d'assedio, praticamente ininterrotto dal 1948 e, con gli accordi dell'alternanza tra i due partiti – suggellati nel *Frente Nacional* (1957) – ha istituzionalizzato il menzionato duopolio.

Questa "dittatura costituzionale bipartitica" resta formalmente in vigore per ben 16 anni, cioè per quattro periodi presidenziali, ma in pratica ha governato finora. Secondo Darío Restrepo, l'inizio della fine del patto fronte-nazionalista si verifica con il Governo di Virgilio Barco, "il quale presiede un Governo esclusivo del Partito Liberale, sebbene sia esagerato parlare dell'esistenza di un partito di governo con un minimo di coesione ideologica in grado di promuovere un progetto globale di società" (Restrepo, 1989). Dal 7 agosto 1986 si ritorna quindi allo schema governo/opposizione derivato dalla scienza e dalla pratica politica anglosassone.

La cosiddetta "settima scheda" delle elezioni dell'11 marzo 1990, mediante la quale 5 milioni di colombiani hanno approvato la convocazione dell'Assemblea Nazionale Costituente, rompe l'ordine in vigore che impediva al costituente primario di riformare la Carta fondamentale della Repubblica. Questa funzione spettava infatti esclusivamente al Congresso (art. 218 della Costituzione politica del 1886), che in più occasioni aveva chiaramente dimostrato di non volerlo fare.

L'ANC è stata concepita come strumento di cambiamento del "costume politico", di apertura democratica e di profonda riforma del Parlamento, della giustizia e della pubblica amministrazione. Questo processo manifesta clamorosamente una "Rivoluzione Pacifica" da parte di un paese sommerso dalla violenza.

La Costituente come espressione di un processo politico concreto, rappresenta l'inizio di una tappa che punta a porre fine al bipartitismo. Con l'ANC irrompono sullo scenario civile gruppi sociali, religiosi e politici finora non rappresentati, emarginati o semplicemente ignorati dal sistema per molti anni. Sono entrati nel gioco politico le comunità indigene, le minoranze nere, i contadini, i gruppi religiosi non cattolici, i guerriglieri, ed altri settori della società. Nella ANC sedevano infatti rappresentanti del movimento guerrigliero, come il Gruppo Quintín Lame (indigenista), il Partito Rivoluzionario dei Lavoratori (PRT), l'Esercito Popolare di Liberazione (EPL), l'M-19, divenuto ormai un gruppo politico con il nome di "Alleanza Democratica" (AD M-19). Tutto ciò fa sì che la nuova Costituzione abbia un carattere consensuale e non di semplice imposizione di un gruppo politico vincitore sui vinti, come era accaduto con quella del 1886.

II. IL PROCESSO POLITICO PREDECENTE

La Colombia arriva alla Costituente non per una concessione del bipartitismo, ma dopo un lungo itinerario di lotte popolari e di espressioni della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica attraverso canali non istituzionali, a causa della mancanza della legittimazione diffusa delle istituzioni dello Stato. Conviene ricapitolare le tappe salienti di questo pro-

cesso, prima di approfondire l'analisi della nuova Carta Costituzionale e delle circostanze politiche che l'hanno resa possibile.

L'inizio del presente secolo fu testimone di ampi movimenti di massa tra il 1900 e il 1930. I processi di organizzazione operaia e di altri settori popolari avvennero quasi parallelamente alla formazione delle organizzazioni politiche. Il Partito Comunista fu costituito negli anni trenta, dopo diversi tentativi di formare organizzazioni di taglio socialista, e in qualche modo si integrò nelle lotte operaie e nello sviluppo dei movimenti sociali. Il processo di industralizzazione si sviluppò in concomitanza con l'intervento dello Stato e con i primi passi di un sindacalismo di tipo rivoluzionario, le cui azioni agli inizi ebbero un carattere spontaneo e anarchico (Pécaut, 1968). I braccianti del fiume Magdalena, i lavoratori dei tram urbani e gli studenti di Bogotá, furono i primi protagonisti di queste forme di protesta popolare.

Sotto il governo del Partito Liberale ebbe inizio il processo di modernizzazione e di adattamento dell'apparato dello Stato alle necessità dello sviluppo capitalistico. Tutto ciò iniziò con il Governo di Olaya Herrera (1930) e terminò con la riforma costituzionale, definita "la Rivoluzione in marcia", del Governo di Alfonso López Pumarejo (1936). Nota anche come "New Deal colombiano", questa stagione di grandi cambiamenti introdusse il criterio dell'intervento diffuso dello Stato e il carattere di funzione sociale della proprietà, istituendo anche la espropriazione per via giudiziaria, con previe indennità. Di fatto, queste riforme miravano a creare le condizioni per rimuovere gli ostacoli che impedivano la penetrazione degli investimenti capitalistici nel settore agrario.

È possibile associare il Partito Liberale al settore capitalista e progressista dell'industria, e il Partito Conservatore al settore dei proprietari terrieri. Meno importante era il carattere radicale, anticlericale e federalista dell'uno, e il forte confessionalismo e centralismo dell'altro.

Il settore operaio avanzava nel processo di organizzazione, mentre la corrente socialista puntava all'obiettivo di slegare il movimento operaio dalla influenza dei politici liberali (Pécaut, 1968). Da tale processo nacque la Confederazione Operaia Nazionale (CON), il cui Segretario Generale, Ignacio Torres Giraldo, sarebbe poi diventato dirigente del Partito Comunista, e assieme a María Cano sarebbe diventato un esempio storico della lotta politica in Colombia. Nel 1927 la fondazione del Partito Socialista Rivoluzionario (PSR) ad opera di un gruppo di liberali di sinistra, provocò una serie di misure repressive da parte del Governo conservatore, che sospese in gran parte le garanzie individuali previste dalla Costituzione del 1886.

Con i governi liberali di Olaya e López si assistette al fiorire del movimento sindacale e al consolidamento del Partito Comunista, che nel 1930 raccolse l'eredità del PSR. Settori importanti del Partito Liberale scesero in campo per accentuarne il carattere progressista, per farne un partito che promuovesse il cambiamento, la giustizia e lo sviluppo sociale e che si differenziasse nettamente dal Partito Conservatore. Intanto, il movimento sindacale perdeva progressivamente la sua impronta rivoluzionaria e, con i governi liberali, passò a una "lotta legale", nella quale ottenne la personalità giuridica e divenne importante base d'appoggio per alcuni dirigenti politici. Nacque così la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria (UNIR), capeggiata da Jorge Eliécer Gaitán che, grazie anche alla sua esperienza di avvocato, prese la difesa delle organizzazioni sindacali in alcuni importanti processi tra il 1934 e il 1935. Con la uccisione di Gaitán iniziò il periodo della "violenza" nel quale si

consolidò la struttura del potere bipartitico e si realizzò l'unica vera "riforma agraria" del paese, che attraverso la spoliazione e l'espulsione della popolazione rurale beneficiò i proprietari terrieri e la borghesia industriale e commerciale.

La condizione egemone dei partiti nell'esercizio del potere, e il bipartitismo, ridussero le possibilità di partecipazione della popolazione. Le relazioni dello Stato con i cittadini avvenivano adesso solo in uno schema di violenza. In pratica non esisteva più la società civile.

Dopo il periodo della "violenza", il grande patto politico tra i due partiti nazionali venne sottoscritto proprio quando occorreva l'adattamento dell'apparato dello Stato alle nuove sfide che lo sviluppo capitalistico presentava al paese. La modernizzazione dell'apparato produttivo richiedeva forza lavoro qualificata e investimenti nazionali ed esteri, i quali ultimi avevano assoluta necessità di pace e di stabilità.

In campo internazionale questi erano gli anni della Rivoluzione Cubana (1959), che influì politicamente su tutto il continente latino-americano, e quindi anche sulla Colombia. È in questo scenario che sorgono, nel paese, nuovi soggetti politici e alcuni gruppi guerriglieri (Gott, 1973).

Nel 1960 fu fondato il Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), una organizzazione semirivoluzionaria che, ispirandosi al modello della rivoluzione cubana, si opponeva alle tesi del Partito Comunista, considerate "revisioniste", come anche al pacifismo e al parlamentarismo. Il 1965 è l'anno di costituzione dell'Ejercito de Liberación Nacional (ELN), le cui radici si trovano in buona parte nel MOEC. Nelle sue file militò e morì Camilo Torres, già fondatore del Frente Unido, un movimento che tentava di recuperare alcuni principi del Frente Popular ed integrare diversi settori come quello operaio, contadino e studentesco. L'Ejercito Popular de Liberación (EPL) nasce invece come movimento armato e braccio militare del Partito Comunista Marxista-Leninista, nel 1968, a ispirazione maoista. Questo gruppo fonda la sua azione sulla strategia di controllo di "zone liberate" e sul principio della "guerra prolungata".

In ambito politico, appare nel 1960 il Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR), fondato dalla figlia di Jorge Eliécer Gaitán, Gloria, e da suo marito Luís Emiro Valencia; questo gruppo riuniva specialmente intellettuali. Una divisione all'interno del Partito Liberale provoca la nascita del Movimento Liberale Rivoluzionario (MRL), capeggiato dal figlio dell'ex-Presidente López Michelsen. Questo movimento utilizzava come bandiera di rinnovamento l'esempio del trionfo della rivoluzione cubana. Come sostiene Leal, "con il MRL cominciavano a nascere i movimenti politici del nuovo regime di convivenza bipartitica. L'MRL si oppose al primo patto politico di maggioranza e raccolse le proteste di alcune forze emergenti che scaturivano dalla società in accellerato processo di cambiamento. La prima protesta che fu raccolta fu quella degli studenti, che provocò la caduta della dittatura del Generale Rojas Pinilla. Il contrasto con il consenso del Frente Nacional aveva radicalizzato l'MRL, rendendolo antitetico al sistema vigente. A questo giovava l'alleanza con il Partito Comunista. La sua crescita era veloce in quanto beneficiava del venir meno l'ideologia del bipartitismo e non vi erano del resto alternative politiche consistenti" (Leal, 1991). Nonostante gli importanti risultati elettorali, una divisione interna dell'MRL (che vede il sorgere di una "linea dura") ne accellera il crollo, mentre il suo leader finisce per collaborare con il Governo di Carlos Lleras Restrepo.

Tra il 1962 e il 1976 una nuova forza partecipa con buoni successi alle competizioni elettorali, l'ANAPO (Alianza Nacional Popular), che si erge a rappresentante di interessi trascurati dai partiti tradizionali. Al suo interno si manifestano due linee, una liberale e l'altra conservatrice. Il punto culminante del movimento si ebbe con la vittoria di Misael Pastrana Borrero contro Rojas Pinilla, nel 1970. In questo contesto nacquero movimenti come l'ANAPO-socialista e il Movimento 19 aprile (M-19). Quest'ultimo, di ispirazione nazionalista e non marxista, si caratterizzò per l'enfasi data alla guerriglia urbana, anche se posteriormente trasferì le sue azioni nelle zone rurali. Dopo aver perduto i suoi maggiori dirigenti, l'M-19 fu il primo movimento guerrigliero a firmare la pace con il Governo, sotto la leadership di Carlos Pizarro León-Gomez.

Nel contesto della violenza politica inaspritasi negli ultimi quindici anni, che vide il predominio di gruppi come "Morte ai Sequestratori" (MAS), si realizzò lo sterminio dei dirigenti politici della Unión Patriótica: Jaime Pardo Leal, Bernando Jaramillo, José Antequera, Carlos Pizarro León-Gomez, così come anche i primi parlamentari di questo movimento (Leonardo Posada e Pedro León Jimenez) furono tutti assassinati.

La violenza politica giunge alla fine a colpire anche i partiti tradizionali, e persino il candidato presidenziale Luis Carlos Galán Sarmiento, che viene ucciso nel 1989. Il narcotraffico è adesso entrato prepotentemente nella lotta politica armata e il Governo approva l'estradizione dei narcotrafficanti, fatto che scatena la reazione di una ondata di violenza narco-terroristica senza precedenti nella storia del paese.

Lo stato d'assedio e il consolidarsi del bipartitismo chiudono naturalmente i canali di partecipazione della popolazione ai processi di gestione della vita pubblica. Prevale uno schema di democrazia ristretta, nonostante si dia enfasi alle espressioni del voto popolare. D'altronde, i partiti politici non presentano programmi concreti. Secondo Antonio García, "la loro unica meta è quella di conquistare, in senso puramente edonista, lo Stato-Azienda da lottizzare, quello Stato-potere che regala monopoli e concessioni private oppure è inteso come una somma di forze per reprimere coloro ai quali ci si sostituisce" (García, 1984). Lo spazio del dibattito politico quasi non esiste, e si sviluppa il modello clientelista, a causa della mancanza di vera identità all'interno dei partiti tradizionali, e di un sistematico confronto di programmi diversi. Con la riforma del 1968, durante la Presidenza di Carlos Lleras Restrepo, il Congresso cede buona parte delle sue prerogative all'esecutivo, e ne risentono le Assemblee di Dipartimento e i Consigli Comunali.

Di fronte all'assenza di canali e di meccanismi istituzionali di partecipazione politica, le relazioni tra lo Stato e i cittadini si sviluppano in modo conflittuale. Gli scioperi civici, le marce operaie e contadine, le proteste, sono gli unici mezzi di espressione politica pubblica delle vittime del bipartitismo. Con il decentramento, l'elezione popolare dei Sindaci e la statalizzazione della partecipazione comunitaria (1986), si punta a localizzare e controllare il conflitto attraverso l'apertura di spazi nuovi di partecipazione popolare.

Questo è il quadro storico dei precedenti della nuova Costituzione politica del 1991. Un quadro nei confronti del quale prima il denso e ricchissimo dibattito avvenuto nel corso dell'Assemblea Costituente, per la prima volta aperto e progressivamente consensuale, poi il testo costituzionale che ne è derivato, costituiscono delle novità di assoluto rilievo nella storia colombiana.

III. CARATTERISTICHE GENERALI DEL NUOVO ORDINAMENTO

La nuova Costituzione Politica, in quanto carta fondamentale di princìpi, è l'espressione di un patto di cittadini all'interno dello Stato al fine, come indica il prologo, "di rinforzare l'unità della Nazione e garantire ai suoi membri la vita, la convivenza, il lavoro, la giustizia, l'uguaglianza, l'educazione, la libertà e una pace in ambito giuridico, democratico e partecipativo, che garantisca un ordine politico, economico e sociale giusto ed impegnato nel promuovere l'unificazione della comunità latinoamericana" (República de Colombia, 1991).

A differenza delle precedenti Costituzioni, specie di quella del 1886 imposta dai vincitori in un confronto di interessi di partito, quella del 1991 è, in sostanza, una Costituzione di consenso, che secondo il Presidente Gaviria "è stata scritta affinché conviviamo tutti civilmente, sotto lo stesso tetto, nel rispetto reciproco e con il giusto trattamento che tutti meritiamo" (Gaviria, 1991).

La tolleranza e il pluralismo politico più che i princìpi della strutturazione dello Stato appaiono come una giusta pretesa della società civile che vuole contare di più, in uno scenario in cui la violenza e l'intolleranza convivono con gli sforzi per la pace e per lo sviluppo di forme di democrazia.

Il carattere della Costituente, la sua impostazione e il momento storico in cui essa ha lavorato, si rispecchiano nei grandi princìpi che definiscono le relazioni e la vita politica del paese. La Colombia viene definita, nell'art. 1, "uno Stato Sociale di Diritto organizzato in forma di Repubblica Unitaria, decentrata, partecipativa e pluralista", fondata sul rispetto della dignità umana, sul lavoro e la solidarietà delle persone che la integrano e sul primato dell'interesse generale. Per la prima volta nella storia del paese viene riconosciuta da parte dello Stato la diversità sociale nel seno della nazionalità colombiana. Quindi lo Stato si impegna a proteggere la diversità etnica e culturale della Nazione. Il riconoscimento della condizione plurietnica e pluriculturale è, infatti, un'importante conquista sociale e politica, che si realizza dopo 500 anni di negazione di una realtà così concreta e così violentemente messa al bando nel passato.

Il contenuto dello "Stato Sociale di Diritto" si fonda sulla sovranità che risiede nel popolo, sullo sviluppo della democrazia politica e sul riconoscimento di un vasto insieme di diritti e di doveri da parte dei membri della società colombiana. Lo sviluppo di questi princìpi politici deve poggiare però sulla democrazia economica come base dello sviluppo integrale.

I diritti fondamentali contano sulla protezione da parte dello Stato: la Commissione Speciale Legislativa (Organo di transizione verso il Nuovo Congresso) ha approvato il "diritto di tutela", consacrato come meccanismo legale di difesa dei cittadini che subiscono la violazione di un diritto fondamentale.

Per quanto riguarda l'organizzazione territoriale, si manifesta in modo concreto uno schema partecipativo e la gestione autonoma di alcune questioni che concernono la società civile, rinforzando il processo di decentramento che si era iniziato con la Riforma Costituzionale del 1968, durante la Presidenza di Carlos Lleras Restrepo, ribadita con l'Atto Legislativo n. 1 del 1986 ed emendata dalle Leggi successive, la n. 11 e la n. 12 del 1989, e da altre norme.

Infatti, la Riforma Costituzionale del 1968 aveva proposto un'innovazione di carattere politico molto importante: riconosceva ai cittadini il diritto di eleggere i loro sindaci mediante il voto diretto. La Costituzione del 1991 va oltre, introducendo ulteriori meccanismi di partecipazione dei cittadini e la possibilità della "revoca del mandato", in virtù dell'istituzione del "voto programmatico".

Gli enti locali, come espressioni dirette della partecipazione organizzata delle collettività municipali alla gestione pubblica, acquisiscono così un carattere costituzionale. Ottengono strumenti di gestione dei finanziamenti e di decisione e controllo politico sulla pianificazione regionale.

Il riconoscimento del carattere plurietnico e pluriculturale della Nazione si manifesta nell'organizzazione territoriale. La Costituzione supera i 500 anni di spoliazione e discriminazione e, in un atto di grande importanza, riconosce il carattere e uno status di particolare autonomia ai *Territori Indigeni*. Quindi, alle comunità etniche si riconosce anche il diritto alla propria cultura, lingua, religione, nonché al proprio concetto di giustizia e di organizzazione amministrativa.

Adesso la sovranità poggia su un corpo concreto, tangibile, quello del "Popolo" e non più su un ente astratto – la "Nazione" come era enfaticamente stabilito nella vecchia Costituzione del 1886. Il nuovo ordine istituisce meccanismi di partecipazione nella vita politica del paese, da quelli meramente consultivi fino a quelli decisionali aventi carattere vincolante. Ciò che il popolo deciderà avrà applicazione obbligatoria da parte del potere esecutivo. È, in altri termini, il "primato della volontà popolare". Infatti, la democrazia partecipativa sta alla base del nuovo schema politico e allarga il suo raggio di azione. La Costituzione restituisce così al popolo il potere di iniziativa legislativa e gli conferma il ruolo di "Costituente primario".

Così recita l'importante art. 103: "Sono meccanismi di partecipazione del popolo in esercizio della sua sovranità il voto, il plebiscito, il referendum, la consultazione popolare, il *Cabildo abierto*, l'iniziativa legislativa e la revoca del mandato, regolamentati dalla Legge. Lo Stato contribuirà all'organizzazione, promozione e formazione delle associazioni professionali, civili, sindacali, comunitarie, giovanili, di beneficenza o di bene comune a carattere non governativo, senza perdita di autonomia, affinché costituiscano meccanismi democratici di rappresentanza nelle diverse istanze di partecipazione, concertazione, controllo e supervisione della gestione pubblica, che vengano stabilite".

Il completo sviluppo della società civile e la presenza reale ed effettiva dello Stato sono, nello stesso tempo, una necessità e una meta del nuovo processo politico proposto dalla nuova Costituzione. È quindi di vitale importanza la sostituzione del sistema di politica clientelare con uno di politica consapevole, partecipativa, deliberante e tollerante. Il nuovo Congresso sarà rinforzato nel suo carattere legislativo e di controllo politico. La rappresentanza degli interessi prettamente nazionali (con sede nel Senato) viene separata da quella degli interessi territoriali (con sede nella Camera dei Rappresentanti).

Vengono inoltre create le circoscrizioni nazionali per il Senato e si mantengono quelle territoriali per la Camera. Anche le comunità indigene possono avere una circoscrizione speciale. Un tale strumento era stato previsto per facilitare il processo di pace. Secondo quanto disposto dall'articolo transitorio 12, il Governo poteva stabilire per una volta sola

circoscrizioni speciali di pace, per rappresentanti dei gruppi guerriglieri che volevano partecipare al confronto elettorale del 27 ottobre 1991. Le circostanze politiche poi determinatesi, ed il livello raggiunto dal dialogo di pace di Caracas tra il Governo e il Coordinamento Nazionale Guerrigliero (CNG), che raggruppava l'ELN, la FARC e un settore dissidente dell'ELN, non sono però stati sufficienti per consentire la creazione di una circoscrizione speciale.

È di grande importanza per il paese, e in particolare per la manipolazione manichea che in tutto il mondo ha subìto l'immagine della Colombia, la decisione dell'Assemblea Costituente nei confronti del gravissimo problema della estradizione dei colombiani all'estero, che aveva suscitato la grande reazione stragista del fronte dei narcotrafficanti: "La proibizione di estradare nazionali (...) non solo rivendica il diritto di cercare una soluzione nazionale ai problemi legati al narcotraffico in Colombia, ma pone il paese, e non solo il governo, di fronte alla volontà politica imperialista nordamericana. La reazione di Washington è stata finora contraddittoria e persino qualche volta discreta. Ma non bisogna dimenticare l'orientamento fondamentale della politica del Nord in merito" (Univ. Nacional, 1991). Possiamo dire che si tratta di una decisione che, almeno in questo campo, rivendica in modo sacrosanto la sovranità nazionale nel piano delle relazioni internazionali.

IV. LO STATO E L'ECONOMIA

La democrazia politica proposta dalla nuova Costituzione potrà avere applicazione solo se accompagnata dalla democrazia economica. Infatti, "la democrazia partecipativa dello Stato Sociale di Diritto acquisisce validità e prospettiva storica soltanto se la si sviluppa nella dimensione integrale che corrisponde alle organizzazioni sociali in modo serio, cosciente e responsabile. La democrazia moderna e partecipativa deve proiettarsi nel settore economico, politico, sociale, culturale, regionale ed ambientale" (Valencia, 1991).

Sebbene il clima politico e sociale nel quale si è svolta l'Assemblea Costituente rispecchiasse una forte crisi, tuttavia il panorama globale dell'economia presentava segni di ripresa e una crescita accettabile del Prodotto Interno Lordo. Paradossalmente, mentre il settore sociale e politico-istituzionale era instabile, appariva invece stabile il settore economico. Secondo Pécaut, la Colombia si può vantare di essere scampata, nel corso degli ultimi dieci anni, al disastro economico sperimentato dalla maggior parte dei paesi dell'America Latina (Pécaut, 1991).

In questo contesto, le riforme costituzionali in materia economica non corrispondono al carattere democratico ampio a cui aspiravano i colombiani; tuttavia sono stati introdotti alcuni elementi che tendono a garantire l'intervento dello Stato nel suo compito di dirigere l'economia finalizzandola all'interesse generale. Ecco cosa dice una opinione autorevole sull'argomento: "Il nuovo ordine istituzionale è caratterizzato dall'assimilazione del processo di modernizzazione dell'economia, conservando la tradizione liberale per quanto riguarda il sistema economico, rinforzando i meccanismi di regolazione statale, precisando gli strumenti di convergenza e privilegiando la dimensione sociale dei diritti economici" (Zuluaga, 1991).

Il sistema economico, oltre a mantenere la tendenza liberale di cui parla Zuluaga, si definisce sulle basi seguenti:

a. lo Stato ha una finalità sociale la cui azione mira a garantire il pieno sviluppo dei diritti economici e dell'ambiente;

b. lo Stato conserva la direzione generale dell'economia;

c. lo Stato rinforza gli Enti Territoriali;

d. lo Stato rispetta la proprietà privata, ma con il primato dell'interesse generale su quello particolare;

e. la pianificazione dello sviluppo orienta l'attività dello Stato e ad essa dovrà corrispondere il Bilancio di Previsione, la pianificazione è un processo partecipativo;

f. si riconosce la proprietà solidale, lo Stato ha la responsabilità di proteggere e promuovere le espressioni solidali dell'economia.

È quindi evidente che la Costituzione prevede la garanzia della proprietà privata, ma questa viene definita una "funzione sociale", che comporta obblighi definiti, ed alla quale corrisponde una funzione ambientale (Art. 58).

Sempre con riferimento al regime della proprietà, va segnalato che viene mantenuta l'autorizzazione all'espropriazione per via giudiziaria con risarcimento previo; viene però introdotta dalla nuova Costituzione la figura della "espropriazione per via amministrativa", nei casi in cui lo ritenga opportuno il Congresso della Repubblica. Questa misura non ha il carattere confiscatorio che gli amici del monopolio del potere hanno voluto attribuirvi, e non rappresenta affatto un pericolo per gli investimenti immobiliari sia nazionali che esteri. In realtà si tratta di una misura che tende a far sì che gli investimenti non abbiano un carattere predatorio e non si volgano contro gli interessi generali, ma si muovano in accordo con la funzione sociale ed ambientale che corrisponde alla proprietà.

Viene così introdotto il concetto di "libertà economica", molto più vasto di quello di "libertà di impresa" che era previsto nella Costituzione del 1886. Alla libera concorrenza economica viene attribuita, infine, la categoria di un diritto collettivo. Qualsiasi tipo di organizzazione, sia essa privata, solidale o statale, potrà avere accesso alla proprietà ed allo sviluppo economico. D'altra parte, la libera concorrenza, come diritto collettivo, tende ad essere una garanzia di controllo contro la crescita dei monopoli.

Per la prima volta vengono poi riconosciuti dalla Costituzione i "diritti agrari", cioè la garanzia di accesso alla proprietà del suolo, alla protezione della produzione di alimenti, alla sicurezza alimentare e alla democratizzazione del credito.

L'ambito dell'intervento dello Stato non si limita soltanto alle attività di produzione, distribuzione e consumo di beni, di servizi pubblici e privati, ma copre anche lo sfruttamento delle risorse naturali e del suolo (Art. 334).

Queste norme sono tutte da porre in relazione con la finalità sociale dell'azione dello Stato, la cui natura e ragione d'essere si fonda sull'obbligo di assicurare il miglioramento della qualità della vita della popolazione, il mantenimento di un ambiente sano e di uno sviluppo armonico delle regioni, ispirandosi a criteri di equità e di giustizia sociale.

La possibilità di realizzazione di questi propositi poggia tutta sulla distribuzione di funzioni e di risorse tra gli uffici centrali e generali del paese e gli Enti territoriali e locali, i quali si assumeranno nuovi compiti ma anche riceveranno nuove e più rilevanti risorse fi-

nanziarie. Il processo si completerà con i meccanismi di partecipazione comunitaria in tutti i settori dell'attività pubblica.

Va notato infine che è prevista dagli art. 371 e 372 la creazione della Banca Centrale, alla quale sarà devoluto l'esercizio della "sovranità monetaria", che spetterà ad essa in subordine al Congresso. In tal modo si prevede di liberare gli organi dello Stato e i gruppi organizzati dalla pressione e dagli impegni di gestione della politica monetaria, creando parallelamente strumenti correttivi e di controllo nei confronti dell'inflazione. Visto che si intende mantenere vivo il principio della libertà economica, si può ipotizzare che non verranno stabiliti meccanismi costrittivi di garanzia della politica finanziaria di sviluppo, in grado di controllare il predominio dei criteri monetari nella gestione delle decisioni di lungo periodo nel campo dell'economia.

Nonostante le eccellenti premesse, è dunque evidente che l'applicazione degli elementi innovativi e progressisti introdotti in materia economica dalla nuova Costituzione dipenderà soprattutto dalla forza delle organizzazioni sociali e comunitarie e dallo sviluppo di una nuova cultura politica.

V. IL PROGETTO SOCIALE DELLA COSTITUZIONE

La partecipazione è l'essenza della democrazia ed è inerente ai processi di decentramento territoriale ed al rinforzamento organizzativo dei comuni e delle regioni. La partecipazione richiede un ampio terreno politico ed economico, in un'apertura di spazi di democratizzazione e di offerta di servizi pubblici (alternativa alla privatizzazione), mediante la contrattazione, il controllo e la supervisione da parte delle comunità.

La difesa dell'ambiente e la pianificazione dello sviluppo sono gli elementi fondamentali del processo sociale ed economico. Tutte le attività sia dello Stato che dei privati dovranno rispondere alle esigenze dello "sviluppo sostenibile" ed ai diritti della società di godere di un ambiente sano. La Legge "garantirà la partecipazione della comunità nelle decisioni che la possono riguardare" (Art. 79). In virtù delle sue facoltà in materia economica, lo Stato "pianificherà la gestione e lo sfruttamento delle risorse naturali in modo da garantirne lo sviluppo sostenibile, la conservazione, la diversificazione o la conversione. Inoltre, dovrà prevenire e controllare i fattori di deterioramento ambientale, imporre sanzioni legali ed esigere il risarcimento dei danni provocati" (Art. 80).

Viene dunque riconosciuto il carattere universale del problema ambientale e quindi si autorizza lo Stato a stabilire accordi di cooperazione con i paesi confinanti. Tuttavia, conviene ricordare che la salvaguardia dell'ambiente, ad esempio riguardo alla offerta mondiale di ossigeno, non spetta unicamente ai paesi amazzonici. Un ambiente sano e non inquinato è un diritto di tutti i popoli del mondo e la responsabilità del costo del suo recupero e della sua salvaguardia spetta anche ai paesi industrializzati.

La pianificazione dello sviluppo copre tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale, passando attraverso il livello dipartimentale e regionale. Tutto ciò dovrebbe integrarsi nel sistema nazionale di pianificazione, del quale la partecipazione è l'elemento fondante. Essa può prendere forma a partire dai Consigli Nazionali, Dipartimentali e Locali, ai quali pren-

deranno parte i rappresentanti di tutti i settori economici, sociali, ambientali, comunitari e culturali. Il Bilancio di Previsione è necessario che si basi su questa rete coordinata di apporti diversi. Esso punta a razionalizzare l'uso delle risorse ed a superare gli schemi clientelari che sovrintendevano nel passato l'assegnazione della spesa pubblica.

VI. LA SOCIETA' CIVILE: QUALE FUTURO?

L'Assemblea Costituente e la Costituzione Politica del 1991 sono dunque il risultato della convergenza tra diverse forze politiche e sociali, e hanno un grande valore storico come prima risposta ad un paese che rivendica l'apertura democratica, il cessare della violenza diffusa e l'esercizio della giustizia e della pace.

L'elezione del nuovo Congresso ha mostrato come le nuove forze, ad esempio gli indigeni ed i diversi gruppi religiosi, potevano guadagnare importanti spazi; rimangono tuttavia ancora molti dubbi sulle capacità di rinnovamento politico del paese in tempi brevi, e sulla reale possibilità di "esaurimento" del bipartitismo.

L'ultimo confronto politico mancava di programmi che permettessero una vera distinzione tra le diverse opzioni, il che spiega l'alta percentuale di astensioni che ha raggiunto il 67% dei 15 milioni di elettori potenziali. Le schede bianche hanno avuto, per parte loro, un alto peso in queste elezioni.

Il "nuovo" Congresso presenta un 50% di rappresentanti del Partito Liberale, tra il 20% e il 25% di rappresentanti di diverse sfumature del Partito Conservatore, e solo un 25% di effettivo rinnovamento di uomini e di raggruppamenti politici. Infatti, ha finito per imporsi ancora una volta il vecchio stile di fare politica, il clientelismo e i criteri di gestione dell'apparato partitico-burocratico che fa della politica non un esercizio civile impegnato nella salvaguardia dell'interesse generale, ma un tentativo di "conquista" dello Stato inteso come erogazione di servizi e favori individualistici in cambio della tutela di interessi particolari e di gruppi.

La nuova Costituzione offre un vasto campo di possibilità per lo sviluppo della democrazia partecipativa, pluralista e tollerante, propria dello "Stato Sociale di Diritto" (non dello Stato neo-liberale di diritto). Occorre però una autentica volontà di pace in coloro che hanno gestito i poteri pubblici, affinché sia veramente possibile la pratica del pluralismo di idee e di interessi, e della tolleranza che il paese vuole; solo così sarà possibile anche il disarmo della guerriglia e delle altre forme di violenza armata che ancora sussistono in Colombia.

Ecco il dilemma che potrà essere sciolto solo nei prossimi anni: abbiamo davanti un lungo periodo di pace sociale e di consolidamento della democrazia, oppure siamo di fronte ad un semplice armistizio, che prelude a nuovi conflitti violenti?

BIBLIOGRAFIA

GAVIRIA C., *Discurso de clausura en la Asamblea Nacional Constituyente*, Bogotá, 4 de julio de 1991.

GARCÍA A., *Bases de la economía contemporanea*, Plaza & Janes, Bogotá 1984.

GOTT R., *Rural guerrillas in Latin America*, Pelican Books, London 1973.
LEAL F., *Movimientos políticos y sociales*, en "Análisis Político", n. 13, Univ. Nacional, 1991.
MELO O. y otros, *Colombia Hoy*, Siglo XXI, Bogotá 1991.
PÉCAUT D., *Histoire et structure du syndicalisme en Colombie*, en "Problèmes d'Amérique Latine", n. 9, 1968.
PÉCAUT D., *Movimientos políticos*, en "Análisis Político", n.13, Univ. Nacional, Bogotá 1991.
REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Constitución Política de Colombia*, ESAP, Bogotá 1991.
RESTREPO D., *La reforma del Estado en América Latina*, FESCOL, Bogotá 1989.
UNIVERSIDAD NACIONAL, Revista "Análisis Político", n. 13, 1991.
VALENCIA L. E., *La finalidad social del Estado y servicios públicos*, Ponencia presentada al XII Congreso Comunal, Medellín, 2-4 de noviembre de 1991.
ZULUAGA J., *Economía y Constitución*, en "Análisis Político", n. 13, Univ. Nacional, 1991.

LA PROBLEMATICA AMBIENTALE: IL CASO DELLA ZONA COSTIERA

di
Hernando Sánchez Moreno
e
Pedro Arenas Granados

I. INTRODUZIONE

Situata sul fianco nordoccidentale del continente sudamericano, inserita nella fascia del tropico e caratterizzata dalla presenza della parte finale della catena montuosa delle Ande, la Colombia è uno dei paesi con la più alta diversità biologica ed ecologica del pianeta. Questa caratteristica è più evidente nella fascia costiera di circa 2.900 chilometri di estensione, di cui 1.600 nell'Oceano Atlantico e 1.300 nell'Oceano Pacifico (Pombo, 1989).

L'area caraibica, nell'Oceano Atlantico, non presenta omogeneità lungo il litorale. La foce del fiume Magdalena, che attraversa il paese con un percorso di 1.600 chilometri, e con una portata d'acqua che raggiunge i 7.000 m3/sec, permette di delimitare due grandi zone ben caratterizzate (Rubio, 1988). A Nord-Est, tra il fiume Magdalena e la frontiera con il Venezuela, c'è un ambiente oceanico: gli apporti delle acque dolci sono ridotti dato il clima secco dominante; le precipitazioni presentano valori bassi inferiori ai 500 mm., specialmente nel Dipartimento della Guajira; in questa regione è notevole l'influenza di una corrente ascensionale che trasporta elementi nutritivi nella zona eufotica, la quale supporta la produttività peschiera della regione, che è da nove a dodici volte più ricca di sostanze nutritive delle normali acque del mar dei Caraibi (Guillot, 1991).

La zona a Sud-Ovest, che va dalla foce del Magdalena fino alla frontiera con Panama, ha come caratteristica principale l'influenza delle foci dei grandi fiumi come l'Atrato e il Sinú, oltre alle acque del Magdalena che trasportano materie organiche e sedimenti lungo il litorale, attraverso i venti alisei del Nord-Est. Si valuta un grado generale di diminuzione dello splendore solare verso Sud-Ovest e un leggero aumento delle precipitazioni (Guillot, 1991).

Il litorale del Pacifico colombiano rappresenta il limite occidentale della grande Conca dell'Oceano, che ha circa 80.000 chilometri quadrati di superficie. I numerosi fiumi che si versano nell'Oceano sono brevi e di ampia portata, determinando un considerevole trasporto di sedimenti, circa 350 m3 /anno. Questi sedimenti si depositano di fronte alle coste formando barriere di fango, complessi sistemi di sabbie e bassifondi sommersi, spiagge arenose interrotte da ampie aree di mangrovie che formano zone di foresta umido-tropicale e di foresta pluviale-tropicale (Prahl, 1990).

Come nell'area caraibica, il litorale pacifico ha una conformazione ben differenziata. A

partire dal Cabo Corrientes verso nord è alto e scosceso, e forma delle scogliere dominate in larga parte dal massiccio del Baudó. La piattaforma continentale in questa zona è stretta e varia da 0 a 25 km. I venti sono variabili e deboli (zone di calma equatoriale) accompagnati da precipitazioni di circa 8.000 mm./anno; ciò implica che questa fossa idrografica sia tra quelle con maggiori precipitazioni nel mondo (in alcuni luoghi di questa regione si sono registrate precipitazioni che superano i 10.000 mm. annuali) (Corsetti et alii, 1990).

Da Cabo Corrientes verso sud si estende la seconda zona, che corrisponde alla grande conca sedimentaria e alla Pianura Costiera del Pacifico Colombiano, caratterizzata da depositi alluvionali del Quaternario, influenzata dalle ampie maree (fino a tre/quattro metri) che favoriscono la formazione di vaste estensioni di mangrovie, che nella zona raggiungono lo sviluppo maggiore di tutta l'America (CENIPACIFICO, 1986). L'ampiezza della piattaforma continentale da Cabo Corrientes fino al Delta del fiume San Juán va dai 14 ai 18 km., e da lì si allarga verso Sud fino a raggiungere l'estensione massima di 54 chilometri.

II. ASPETTI SOCIO-ECONOMICI

Nella costa colombiana il carattere sostanzialmente meticcio del paese appare più rilevante che altrove; risulta evidente la ricchezza razziale che caratterizza le sue etnie, prodotto del contatto tra un patrimonio storico e socio-culturale indigeno-spagnolo e negro-africano.

Nella Costa Atlantica venne stimolato lo sviluppo economico con le attività marittime così come il commercio marittimo e fluviale. Sulla Costa Pacifica caratterizzata da un ambiente naturale specifico si è sviluppata una realtà socio-culturale omogenea e differenziata dalla popolazione restante del paese.

Gli ultimi cinquanta anni sono stati caratterizzati da una marcata transizione demografica e da un'urbanizzazione accelerata, stimolata da diverse congiunture, come l'industrializzazione, l'agricoltura, la violenza rurale, ecc. In questo modo nelle zone rurali si concentrò soltanto il 35% dei 30 milioni di abitanti.

Nella Costa Atlantica la variazione della popolazione tra il 1983 e il 1985 è stata calcolata intorno al 31,3%, cioè da 1.719.041 abitanti si è passati ai 2.257.892 del 1985 in un territorio di 31.680 km2. Nella costa Pacifica c'è stata una variazione demografica del 16,2% tra il 1983 e il 1985, passando da 377.282 a 432.444 abitanti in un'area di 32.418 km2 (DANE, 1987).

Nella zona costiera molte città sono porti importanti o sono situate vicino a questi lungo il litorale dell'Atlantico – Riohacha, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena – mentre nella Costa Pacifica c'è soltanto un porto marittimo, Buenaventura, nel quale passa la più alta percentuale di carichi del paese.

Nei Caraibi c'è una maggiore copertura dei servizi – acqua, luce, fognature, sanità, istruzione – collegati tra loro attraverso il Tronchetto dei Caraibi, mentre nel Pacifico c'è una depressione sociale dovuta alla carenza di servizi e infrastrutture.

Per quanto riguarda le basi produttive dei Caraibi e del Pacifico, nella prima zona c'è un epicentro economico formato dal nucleo di Cartagena/Barranquilla, con industrie di li-

vello regionale e nazionale, e inoltre spicca l'attività mineraria e agricola – come nel caso del carbone del Cerrejón (15.000.000 ton/anno) e della zona delle banane di Santa Marta (30.000 ettari) – e quella peschiera, turistica e portuaria. In quanto al Pacifico, ha una fonte rilevante di risorse nel settore primario dell'economia – pesca, sfruttamento delle foreste e delle miniere – in cui lo sviluppo industriale è associato all'elaborazione dei prodotti della pesca e della foresta (PDCTM, 1990).

Le caratteristiche ambientali delle regioni del litorale atlantico e pacifico spiegano la differenza nella dinamica dello sviluppo, dato che il Pacifico è più agreste e umido, con dei limiti fisici che obbligano ad un uso adeguato della natura che contribuisce a una integrazione dei processi economici nazionali in una relazione armonica tra l'uomo e le sue risorse nei processi di sviluppo.

III. QUADRO STORICO DELLO SVILUPPO DELLA ZONA COSTIERA

Il processo colombiano di sviluppo, fin dall'età coloniale, si basò soprattutto sulle risorse terrestri. Le grandi città, come Santafé de Bogotá, Medellín, Cali ed altre, si svilupparono in zone andine, mentre le regioni costiere vennero utilizzate come punti d'uscita di prodotti come il caffè ed altri, provenienti dall'interno del paese, e come passaggi di transito per i macchinari e le materie prime importate per l'industria che, inizialmente, all'inizio del secolo, ebbe un grande sviluppo in queste città.

In questo contesto, ad eccezione dei porti, le attività tipiche della zona costiera, come pesca, industria e turismo, hanno avuto realmente uno sviluppo modesto. Nel caso della pesca la media annuale degli ultimi anni è approssimativamente intorno alle ottantamila tonnellate. Il contributo di questo settore al complessivo Prodotto Interno Lordo è stato molto basso, avendo raggiunto lo 0,4% ; in tutti i modi l'importanza del settore peschiero sta nel fatto che si tratta di una attività di carattere artigianale, ed in molti casi di sussistenza, per cui la sua funzione sociale è indiscutibile.

Le infrastrutture della zona costiera sono collegate allo sviluppo portuario. Vi sono tre porti nella Costa Atlantica, Cartagena, Barranquilla e Santa Marta, che con quello della Costa Pacifica muovono circa 5,3 milioni di tonnellate di carico l'anno. Nella Costa Pacifica il porto di Buenaventura ha una media di 2.726 tonnellate annuali di carico (Puertos de Colombia, 1990).

Il settore turistico è relativamente recente, e si può dire che abbia iniziato ad essere una attività organizzata a partire dagli anni sessanta. Il settore industriale si è sviluppato intorno ai porti di Barranquilla e Cartagena a partire dagli anni quaranta, rafforzandosi negli ultimi venti anni.

Con l'Anno Geofisico Internazionale del 1959 ebbe inizio nel paese un movimento di interessi che condusse all'avvio di programmi di ordinamento e gestione territoriale e ambientale nelle aree marittime. Negli anni sessanta venne fondato l'Istituto di Ricerche Marine di Punta de Betín (INVEMAR), si inaugurò la Facoltà di Scienze del Mare (FCM) dell'Università Jorge Tadeo Lozano, ed inoltre fu creato l'Istituto Nazionale di Risorse Naturali Rinnovabili (INDERENA), che dal 1968 si fece carico della cura, gestione e ricerca di que-

ste risorse in tutto il paese, comprese la zona costiera insulare e oceanica (PDCTM, 1990) . La Commissione Colombiana di Oceanografia (CCO) cominciò la sua attività come consulente della Presidenza della Repubblica per le questioni oceanografiche, e fu così che furono creati i parchi nazionali di Tayrona e dell'Isola di Salamanca. In seguito, negli anni settanta, fu creata la Facoltà di Ingegneria Peschiera dell'Università del Magdalena, e la ricerca scientifica delle aree marine acquistò maggiore importanza dato che i suoi poli di sviluppo erano la regione di Cartagena e di Santa Marta. Nella regione di Cartagena questo sviluppo avvenne attraverso il Centro di Ricerca Oceanografica e Idrografica dell'Armata Nazionale (CIOH), della Facoltà di Scienze del Mare dell'Università Tadeo Lozano e del Centro di Ricerche Peschiere dell' INDERENA (CIP). Nell'area di Santa Marta, l'attività di ricerca e accademica si consolidò con il rafforzamento dell'INVEMAR attraverso il contributo di COLCIENCIAS ed un programma di cooperazione tecnica internazionale con la Repubblica Federale Tedesca. Si strutturò ed avviò così un Piano Nazionale di Scienze del Mare, che presentava aspetti rilevanti di conservazione e spazi per la ricerca nell'area oceanica. La regione Pacifica divenne oggetto di studio per mezzo di progetti di ricerca portati avanti dall'Università della Valle e progetti peschieri realizzati dall'INDERENA, dalla FAO e JICA, oltre che da aziende private. Lo stato attuale delle conoscenze degli ecosistemi oceanici e costieri è abbastanza approfondito nei caraibi colombiani, in particolare nelle regioni di Santa Marta e Cartagena, a differenza delle scarse informazioni sulla regione Pacifica; la situazione però negli ultimi anni comincia a migliorare.

Con l'avvio del Piano di Sviluppo delle Scienze e delle Tecnologie del Mare (PDCTM), nel 1980 si diede grande sviluppo alla ricerca oceanografica e biologica e alla formazione del personale in queste discipline. La gestione dell'ambiente fu affidata all'INDERENA.

A partire dal 1987, è stata identificata una zona economica autonoma adiacente al mare territoriale, che copre un'area approssimativa di 990.000 Km2, equivalenti all'82% del territorio continentale del paese (CIOH-WHOI, 1984). Questa estensione si sviluppa nei due oceani (Atlantico e Pacifico), ed offre una posizione realmente strategica, non soltanto dal punto di vista geografico, ma anche per le potenzialità delle risorse peschiere e del sottosuolo.

Il PDCTM terminò la sua prima fase nel 1990, dopo essere stato revisionato e valutato, e venne progettata una fase successiva per la decade 1990-2000, che seguiva gli orientamenti della ricerca nelle scienze oceanografiche e biologiche. Come risultato tangibile fu ottenuto il rafforzamento e la modernizzazione dell'infrastruttura tecnica per la ricerca (tre barche oceanografiche ben equipaggiate di circa 2.200 tonnellate) e il consolidamento di cinque istituti di ricerca, di cui tre nell'Atlantico e due nel Pacifico. Tutto ciò ha permesso l'incremento quantitativo delle ricerche ed il miglioramento del loro livello.

IV. PESCA E ACQUACOLTURA

In base alla valutazione delle risorse peschiere nella Zona Costiera e nella Zona Economica Esclusiva effettuate dalla FAO, JICA, CEE-PEC e CIAT, tra le altre (Ministerio de Agricultura, 1991), la quantità di pesce, molluschi e crostacei che possono essere estratti dal

mare colombiano per il 2000 è stimata intorno alle 557.000 tonnellate l'anno (circa 533 milioni di dollari). Lo sfruttamento medio delle risorse di pesce, marino e continentale, aumenta di 80.000 tonnellate l'anno (Alzate, 1989), dato che lo sfruttamento delle acque negli ultimi anni è aumentato per l'ampliamento e lo sviluppo tecnologico dei pescherecci adibiti alla raccolta del tonno. Secondo il Programma Regionale di Cooperazione Tecnica per la Pesca CEE-PEC-ALA 87/21, la produzione passò dalle 789 tonnellate al metro nel 1984 alle 17.497 tonnellate nel 1988 e alle 49.475 tonnellate nel 1990, quasi esclusivamente estratte nell'oceano Pacifico. Nel 1990 la produzione totale di pesce di mare fu di 83.685 tonnellate, secondo le statistiche dell'INDERENA. Storicamente la pesca continentale copriva il 60% e più della produzione continentale, mentre attualmente la sua partecipazione tende a diminuire principalmente per l'evidente degrado ambientale della conca del Rio Magdalena, la più importante area di pesca continentale del paese. La pesca marittima artigianale contribuisce con circa 10.000 tonnellate di produzione destinate in buona parte al consumo interno. In particolare, l'acquacoltura costiera apporta dal 1985 intorno alle 3.000 tonnellate l'anno; nel 1990 l'area adatta alla produzione di gamberi fu di 2.040 ettari nella Costa Atlantica e di 1.752 ettari nella Costa Pacifica. L'industria dei gamberi, secondo le statistiche dell'Associazione Nazionale degli Acquacoltori di Colombia (Vesga, 1990), raggiunse una produzione di 6.000 tonnellate nel 1990 con stime, per il 1991, di 9.831 tonnellate; ma l'apparente sviluppo e successo di questa attività richiede una sintonia con l'economia tradizionale delle comunità del litorale e la conservazione degli ecosistemi, in particolare quella degli estuari e dei boschi di mangrovie che sostengono la produttività della pesca nella regione stessa.

V. LA PROBLEMATICA AMBIENTALE E IL CONTESTO POLITICO ATTUALE

In termini generali, la regione costiera colombiana presenta una estesa zona di interazione tra i biocicli marini e terrestri caratterizzati da lagune costiere con estuari ed estesi boschi di mangrovie, con un'alta produzione biologica ed alti livelli di esportazione di sostanze nutritive di alta qualità agli ecosistemi marini adiacenti.

Questi ecosistemi di importanza socio-economica ed ecologica indiscutibile, sono stati quelli maggiormente colpiti dalla mancanza di applicazione delle norme di protezione ambientale o dalla deficienza nell'elaborazione e valutazione degli studi sull'impatto ambientale.

Vediamo come tutto questo sia potuto avvenire in pratica. Le principali cause del degrado della regione estuariale della Zona Costiera sono: l'aumento dei tassi di sedimentazione, la contaminazione e l'intervento diretto sull'ecosistema attraverso opere viarie, una gestione inadeguata dei corsi d'acqua e l'utilizzo delle regioni adiacenti per attività agricole e per allevamento. L'aumento dei tassi di sedimentazione ha modificato gli ecosistemi dei Caraibi colombiani. Tra le cause di questo fenomeno c'è la deforestazione dei bacini idrografici e le miniere d'oro, produttrici di enormi quantità di detriti che vengono scaricati direttamente nei fiumi della Zona Costiera.

La *Ciénaga Grande* di Santa Marta ed il suo sistema di lagune collocate sul margine de-

stro del Rio Magdalena costituisce un enorme bacino umido, formato dai fiumi che scendono dalla Sierra Nevada di Santa Marta e dagli apporti del grande fiume e dell'acqua di mare attraverso la Boca de la Barra (Cossel, 1986).

In questa regione si sta assistendo, negli ultimi anni, a un rilevante processo di degrado ambientale causato dalla diminuzione degli apporti di acqua dolce del Rio Magdalena, dall'aumento della sedimentazione, dalla costruzione di vie intorno al sistema e dall'agricoltura e allevamento nella regione collocata tra la laguna ed il fiume. Il risultato di ciò è stato una perdita massiccia dei boschi di mangrovie che nel giro di quindici anni si sono ridotti del 50%. Nell'area totale del sistema vi sono 82.913 ettari di cui 51.150 erano coperti da boschi di mangrovie nel 1956, passati a 30.346 ettari nel 1957, con una riduzione media annuale di 579,6 ettari (Gonzalez, 1990).

Nasce quindi necessariamente una domanda: in termini reali, come fa tutto ciò ad influenzare l'ambiente nel suo insieme? E quale effetto potrebbe avere sulla socio-economia complessiva della regione?

Secondo Ochoa (1989), il bosco di mangrovie assorbe elementi nutritivi dal suolo e li incorpora in forma di fogliame caduto (25,5 ettari all'anno) al sistema acquatico. Si tratta infatti di un luogo caratterizzato da una fauna specifica fondamentale per l'equilibrio del sistema biologico e punto di partenza per l'esportazione di elementi nutritivi agli ecosistemi marini, nei quali si sviluppano le praterie di fanerogame e le scogliere di corallo che hanno la funzione di recettori energetici e sostengono gran parte della produttività costiera. In altri termini, le modificazioni negli apporti dei sistemi estuariali adiacenti inducono alterazioni ecologiche notevoli negli ecosistemi marini, che si traducono a loro volta in effetti socio-economici regionali deteriorando il livello di vita collettivo. Osserviamo le seguenti cifre: nel 1972 la Ciénaga Grande di Santa Marta ha prodotto 8.000 tonnellate di pesce, incluse le ostriche, che nel 1989 si sono ridotte a 1.800 tonnellate, con una riduzione del 77,5% (CORPAMAG, 1991). Tutto ciò ha prodotto un effetto sociale catastrofico, determinando un aumento della miseria e spingendo la popolazione locale a migrare verso le città. Complessivamente, si calcola che siano state colpite in maniera diretta e indiretta circa 300.000 persone, che vivevano delle risorse prodotte da questo ecosistema.

Ma qual'è la causa principale di questa situazione?

Indubbiamente l'assenza di procedimenti adeguati di ordinamento, pianificazione e conservazione ambientale, e, in questo ambito, la scarsa importanza che hanno avuto gli studi sull'impatto ambientale e la loro insufficiente applicazione. Per questo motivo da un decennio si è sviluppata una profonda riflessione tra gli organismi governativi e le Organizzazioni Non Governative, che ha condotto a cambiamenti importanti al livello della politica di gestione e conservazione ambientale.

Il problema della Ciénaga Grande di Santa Marta forse è l'esempio più rilevante di una catastrofe ambientale con conseguenze socioeconomiche, causata dall'assenza di una gestione razionale degli ecosistemi. Questa situazione si ripete in molte zone del paese e del mondo.

Guardando complessivamente alla situazione della Colombia, ed in base a quanto esposto, bisogna purtroppo ammettere che non ci sono stati criteri per assicurare uno sviluppo sostenibile della Zona Costiera, almeno nella pratica.

Tutto ciò contrasta infatti con l'eccesso di normative esistenti sulla protezione delle risorse naturali e ambientali, come il Codice per le Risorse Naturali, la Legge del Mare, la Legge 19/78, la Legge Sanitaria Nazionale, la Legge 9/79, il Codice per le Miniere, il Decreto-legge 2655/88, le leggi di creazione dell'INDERENA del 1968 e delle Corporazioni Autonome Regionali del 1952. Questa legislazione che contiene almeno dei criteri di base per assicurare la gestione sostenibile degli ecosistemi, non ha potuto contare su degli strumenti di esecuzione accettabili e su un apparato istituzionale adeguato. La responsabilità della gestione ambientale è stata frammentata tra vari enti e istituzioni nazionali. Ne sono risultati conflitti per sovrapposizione di ruoli, che hanno sempre di più allontanato i fruitori delle risorse da coloro che dovevano applicare la complessa, ed in molte occasioni contraddittoria, legislazione ambientale (Presidencia de la República, 1991).

Di conseguenza, nell'attuale orientamento politico sono stati inseriti i concetti di conservazione dell'ambiente e di sfruttamento sostenibile degli ecosistemi supportati da valide normative. La legislazione ambientale ha acquisito uno spazio importante nella nuova Costituzione Politica del 1991, nella quale si sancisce il diritto ad un ambiente sano (art.69) e si include il risanamento ambientale – che comprende anche il recupero degli ecosistemi degradati – tra gli obiettivi fondamentali dello Stato (art.366).

Per giungere ad una adeguata gestione ambientale e in considerazione delle gravi deficienze che fino a questo momento si sono presentate, è necessaria una riforma istituzionale profonda. In questo contesto, ci si attendono risultati concreti, e soprattutto una svolta radicale nella politica di controllo e coordinamento degli aspetti ecologici dei processi di sviluppo, dalla creazione del nuovo Ministero dell'Ambiente, che proprio in quest'anno si sta installando. I poteri specifici di questo Ministero e i suoi legami stretti e strutturali con gli enti pianificatori, coordinatori ed esecutori delle politiche di sviluppo a livello nazionale, regionale e locale, saranno la chiave per la soluzione del problema ambientale in Colombia. Secondo quanto prevedeva il Piano Quadriennale del Presidente Gaviria, nel 1991, "Il Ministero sarà l'ente che dirigerà e formulerà la politica ambientale, parteciperà ai negoziati internazionali sull'ambiente, e liquiderà il sistema istituzionale che fino a questo momento è stato incaricato della gestione e conservazione delle risorse naturali" (Presidencia de la República, 1991).

Anche la gestione della Zona Costiera e della Zona Economica Esclusiva, dal punto di vista ambientale sarà di responsabilità del Ministero dell'Ambiente attraverso i suoi enti. Considerando il carattere intersettoriale della problematica ambientale della Zona Costiera, le politiche generali saranno gestite attraverso il Consiglio Nazionale per l'Ambiente e le Risorse Naturali. Si potrà così ottenere un equilibrio tra le necessità dei fruitori delle risorse naturali e la conservazione e lo sfruttamento sostenibile dell'ambiente costiero.

BIBLIOGRAFIA

ALZATE A., *Industrialización pesquera en Colombia. Desarrollo y perspectivas*, Holasa Int. Ed., Medellín 1989.

CENIPACÍFICO, *Selección de zonas aptas para el cultivo de camarones de agua salada y dulce en el Pacífico Colombiano*, Centro Inv. Mar. y Tec. del Pacífico, Cali 1986.

CIOH-WHOI, *Administración de los recursos marítimos y costeros en Colombia. Una evaluación*, MPOM-DIMAR, Cartagena 1984.
CORPAMAG, *Recuperación y manejo del Complejo Deltaico Estuarino del Río Magdalena*, Proy. PAFC N.040301, Santa Marta 1991.
CORSETTI G., MOTTA N., TASSARA C., *Cambios tecnológicos, organización social y actividades productivas en la Costa Pacífica Colombiana*, CISP-ECOE, Bogotá 1990.
COSEL VON R., *Moluscos de la región de la Ciénaga Grande de Santa Marta (Costa Caribe de Colombia)*, en "An.Inst.Inv.Mar. de Punta de Betín", 15-16, 1986.
DANE, *Colombia Estadística. Cuentas Nacionales*, Bogotá 1987.
GONZÁLEZ E. A., *Cambios occurridos en la cobertura del manglar de la Ciénaga Grande de Santa Marta durante los Años 1956-1987*, INVEMAR, Santa Marta 1990.
GUILLOT G.M., *Perfil Ambiental del Caribe colombiano*, Documento de trabajo N.2, Aspectos fisiográficos y climáticos del Caribe Colombiano, CORPES Costa Atlántica, Santa Marta 1991.
INDERENA, *Estadísticas Colombianas de Movilización Pesquera. Boletín, Sistematización y Registro*, Bogotá 1991.
MINISTERIO DE AGRICULTURA, *Plan Nacional de Desarrollo Pesquero*, DNP,CEE-ALA 87/21, INPA, Bogotá 1991.
OCHOA G., *Algunas características funcionales del manglar de la Ciénaga Grande Santa Marta*, VI.Seminario sobre Cien. y Tecn. Mar., CCO, Bogotá 1988.
PDCTM, *Plan de Desarrollo de las Ciencias y las Tecnologías del Mar en Colombia. 1990-2000*, DNP-COLCIENCIAS-CCO, Bogotá 1990.
POMBO D., *Perfil Ambiental de Colombia*, COLCIENCIAS-VAIP-FEN, Bogotá 1989.
PRAHL H. VON, *Manglares y hombres del Pacífico Colombiano*, Fondo FEN Colombia, Bogotá 1990.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá 1991.
PUERTOS DE COLOMBIA, *Informe Anual*, Min. Obras Públicas y Transporte, Bogotá 1990.
RUBIO C.E., *Recursos pesqueros del litoral continental del Caribe Colombiano y su relación con el manejo de las cuencas hidrográficas*, en : Ecobios Colombia, Bibl. Andres Posada Arango, Vol.2, Inderena, Bogotá 1988.
VESGA R., *Casos de éxito de desarrollo exportador en Colombia: las exportaciones de la maricultura*, ACUANAL-FEDESARROLLO, Bogotá 1990.

GLI SQUILIBRI DELLO SVILUPPO. IL CASO DI DUE REGIONI VICINE: URABA' E BACINI DEI FIUMI S. JUAN E ANDAGUEDA

di
Jaime Neira Martinez
e
Alvaro Viña Vizcaino

I. LE DIVERSE FACCE DELLO SVILUPPO COLOMBIANO

Parlare dello sviluppo regionale diseguale, in Colombia, e delle sue diversità culturali e geografiche, significa nello stesso tempo segnalare una caratteristica presente in tutti i momenti della sua storia. Un'alta diversificazione culturale – culture indigene, culture afro-americane, culture d'origine europea ecc. – e distinti livelli di sviluppo, così come l'occupazione parziale del territorio, sono fenomeni riscontrabili durante tutta la storia del paese, nei periodi della Conquista e della colonizzazione, così come negli anni della Repubblica. Per tutto il secolo XIX e nei primi decenni del XX, le varie regioni della Colombia hanno mantenuto intatta la loro separazione economica e culturale.

Allo stesso tempo, affermando che la Colombia è un paese formato da distinte regioni socio-geografiche, si vuole ricordare un elemento fondamentale per la comprensione di una parte importante delle problematiche inerenti lo sviluppo di questo paese (gli altri elementi sono: il processo di formazione ed evoluzione dello Stato, la politica interna e le specifiche dinamiche micro-economiche e sociali). Senza dubbio, le attuali aree di maggior sviluppo (cfr. Tabella 1) coincidono con i nuclei urbani iniziali e con le loro dinamiche economiche nel territorio. Nel corso del tempo, le aree a sviluppo medio si sono integrate nel mercato nazionale, nella rete stradale e nelle infrastrutture di beni e di servizi. Un terzo gruppo è costituito da aree insufficientemente inserite nell'economia nazionale, o semplicemente lontane dai mercati e dal mercato del lavoro, con un basso livello di servizi pubblici (sanità, educazione, ecc.) e di qualità della vita. Vi sono, infine, aree in espansione, alcune delle quali vivono un processo di consolidamento della propria struttura economica, mentre altre sono al centro di un processo di colonizzazione a scopo agro-zootecnico.

Se si osservano gli indicatori economici e sociali, si possono rilevare le differenze di base che producono, grosso modo, i livelli di sviluppo nel paese.

Tabella 1
Indicatori economici di sviluppo (%)

	Prod. Industr.(1)	Energia(2)	Caffè(3)	Vie(4)
	AREE DI MAGGIOR SVILUPPO			
Dipartimenti				
Atlantico	7.6	8.1	0	80
Bolívar	4.6	6.5	0.013	70
Antioquia	20.1	22.5	18.22	170
Santander	6.2	3.7	4.895	350
Cundinamarca	31.9	19	7.549	400
Caldas	1.6	1.7	12.513	400
Quindio	0.5	0.1	8.939	1000
Risaralda	2.1	1.5	7.568	1000
Valle	18.5	18.1	10.001	450
Tolima	1.3	1.5	12.001	350
Huila	0.6	0.3	5.046	350
	AREE DI MEDIO SVILUPPO			
Dipartimenti	*Prod. Industr.*	*Energia*	*Caffè*	*Vie*
Guajira	0.002	0.01	0.247	65
César	0	0.4	0.924	70
Magdalena	0.1	0.2	0.815	70
Santander N.	0.6	0.9	3.406	190
Sucre	0.08	0.5	0	150
Córdoba	0.5	4.6	0.001	150
Boyacá	1.5	8.3	1.153	180
Cauca	0.6	0.7	3.891	150
Nariño	0.3	0.1	1.333	150
	AREE DI BASSO SVILUPPO			
Dipartimenti	*Prod. Industr.*	*Energia*	*Caffè*	*Vie*
Chocó	0.02	0.01	0	50
Arauca	0	0.01	0.004	50
Casanare	0	0.01	0.1	80
Meta	0.4	0.3	0.993	80
Caquetá	0	0.01	0.326	50
Putumayo	0	0.01	0.019	50
Amazonas	0	0.01	0	50
Vaupés	0	0.01	0	50
Guaviare	0	0.01	0	50
Guainía	0	0.01	0	50
Vichada	0	0.01	0	50
San. e Provid.	0	0.01	0	1000

(1) Produzione industriale lorda nazionale.
(2) Consumo di energia (kwh).
(3) Partecipazione percentuale nella produzione del caffè.
(4) Media della percorribilità stradale: m/km2.

Tabella 2
Indicatori sociali di sviluppo (%)

	Aree di maggior sviluppo		
Dipartimenti	*Energia*	*Acquedotti*	*Povertà*
Atlantico	96	79	41.5
Bolívar	70	49	64.6
Antioquia	80	75	40.4
Santander	70	66	43.6
Cundinamarca	72	56	48.9
Caldas	86	80	36;1
Quindio	97	95	30.7
Risaralda	90	86	33.9
Valle	96	84	32.9
Tolima	66	66	48.6
Huila	70	75	48.7
	Aree di medio sviluppo		
Dipartimenti	*Energia*	*Acquedotti*	*Povertà*
Guajira	80	65	61.9
César	64	63	62.2
Magdalena	70	48	62.9
Santander N.	70	69	52.1
Sucre	60	45	73.6
Córdoba	45	40	74.1
Boyacá	63	48	60.6
Cauca	56	55	61.1
Nariño	60	47	60.9
	Aree di basso sviluppo		
Dipartimenti	*Energia*	*Acquedotti*	*Povertà*
Chocó	38	22	82.8
Arauca	54	51	61.8
Casanare	28	42	70.4
Meta	60	65	47.7
Caquetá	40	48	61.4
Putumayo	54	40	65.1
Amazonas	43	42	68.8
Vaupés	8	10	93.1
Guaviare	15	15	71.3
Guainía	36	36	83.1
Vichada	48	53	61.9
San.e Provid.	95	54	44.2

Non si deve dimenticare che la Colombia è un paese con molte città, per cui un'analisi che si limiti a valutare lo sviluppo dei centri urbani industrializzati o delle zone rurali agro-industriali, non mostrerebbe con chiarezza la reale situazione delle altre. Questa difformità dello sviluppo per zone può essere riscontrata, ad esempio, in Antioquia, Valle, e Bolívar (cfr. Tabella 1). In questi Dipartimenti coesistono nuclei urbani industrializzati, zone rurali agro-industriali e zone depresse, tanto dal punto di vista dello sviluppo economico, quanto da quello dello sviluppo sociale.

Se si tiene conto della distribuzione della popolazione sul territorio nazionale, si nota che dei quasi 32 milioni di abitanti censiti nel 1989, il 3,7% vive nell'Orinoquia e in Amazzonia, ovverossia nelle aree che mostrano l'indice di minor sviluppo e che corrispondono al 52% della superficie del territorio nazionale; la Costa Pacifica, con una superficie equivalente al 6% del territorio nazionale, è abitata dal 2,3% della popolazione totale; le aree ad alto e medio indice di sviluppo, le regioni andine e caraibiche, il 42% del territorio, sono abitate dal 93% della popolazione.

La concentrazione della popolazione, e anche degli stabilimenti industriali e della produzione agro-zootecnica, in questo 42% del territorio, sommata allo sviluppo ineguale dentro tali aree ed alla iniqua distribuzione delle entrate e della proprietà, hanno causato la generazione della maggior parte dei conflitti sociali e politici proprio all'interno dei limiti di tali regioni.

Se si osserva la carta geografica si può rilevare che le "aree in espansione" si trovano proprio all'interno delle regioni considerate ad alto e medio sviluppo o, comunque, adiacenti a queste. Tali aree in espansione, se rappresentano da un lato una soluzione alla carenza di terra nell'ambito della fascia di frontiera agricola, rimangono tuttavia aree marginali. A causa di questa situazione contingente, parallelamente al processo di colonizzazione, si assiste alla nascita di movimenti di contadini senza terra che tentano di procurarsela all'interno della fascia di frontiera agricola, invadendo gli appezzamenti dei grandi proprietari, destinati in genere all'allevamento estensivo.

La disputa sulla proprietà della terra è senza dubbio alla radice di numerosi conflitti tra latifondisti e contadini senza terra; in questi scontri sono però intervenuti alcuni fattori nuovi che hanno generato fenomeni di violenza che non hanno antecedenti nel paese.

Alla fine degli anni ottanta tutte le forze politiche si sono impegnate nella formazione di una alleanza nazionale contro il narcotraffico e le azioni dello Stato si sono fatte – seppure timidamente – sentire, sebbene si siano limitate alla confisca di alcune proprietà acquistate da membri dei "cartelli" di narcotrafficanti. Ulteriori misure adottate consistettero nella delegittimazione dei gruppi detti di "autodifesa" e nel diniego a conferire autorità giuridica a gruppi organizzati come il Movimento di Rinnovamento Nazionale (MORENA), costituito da politici ed allevatori del Magdalena Medio. La pretesa del movimento MORENA mostra un fenomeno inusuale, l'esistenza di un progetto politico di ultra-destra organizzato con la partecipazione dei narcotrafficanti.

La concentrazione e l'accumulazione della proprietà terriera non sono certo fenomeni nuovi per il paese. Mentre continua l'espansione della frontiera agricola, la colonizzazione permette alla classe dirigente di spostare territorialmente e di differire i gravi conflitti sociali, politici ed economici esistenti in Colombia. Tale meccanismo, però, esaurisce in breve

la propria funzionalità, poiché le nuove terre guadagnate alla colonizzazione non sopportano una pressione demografica eccessiva rispetto a quella adeguata ai modelli di agricoltura tradizionale, il che porta serie conseguenze ambientali e ripercussioni economiche e sociali.

L'errore più grave della politica agro-zootecnica dello Stato, attraverso le Riforme Agrarie del 1936, 1961 e 1988, è consistito finora nel pretendere di alleggerire la pressione sulla terra allargando la frontiera agricola verso regioni che non hanno una potenzialità sufficiente né per la popolazione, né per la produzione, a meno di non effettuare impegnative riconversioni dei suoli, per rendere questi adeguati ai modelli agronomici moderni, ma senza garanzie di risultati positivi. Il risultato di questa politica agraria è stato lo spostamento – sia spaziale che temporale – dei conflitti, insieme ad una graduale acutizzazione e modificazione delle forme di resistenza contadina, tra le quali ora rientra anche l'appoggio ai gruppi armati. L'esperienza ha inoltre dimostrato che l'espansione della frontiera, lungi dal risolvere i problemi esistenti, ha invece rafforzato la concentrazione della proprietà terriera e la destinazione a pascolo della maggior parte delle terre. Questo processo, inoltre, ha costretto lo Stato ad effettuare enormi investimenti nella creazione di infrastrutture (come la rete viaria e altri servizi), le quali – una volta terminate – non servono più al colono, dal momento che egli si è già trasferito altrove a causa dell'impoverimento dei suoli.

È necessario riconoscere che il potere economico e politico dei latifondisti è sufficientemente forte da neutralizzare qualunque intento progressista volto a modificare l'attuale modello di proprietà della terra. È questa una situazione paradossale in un paese nel quale, nel 1988, poco più del 65% della popolazione risiedeva nei centri urbani e la partecipazione del settore primario al Prodotto Interno Lordo (21,3%) è simile a quella del settore secondario (20,9%) e minore di quella del terziario (33,5%). Questa apparente contraddizione si spiega tuttavia proprio a ragione delle differenze regionali, dal momento che più del 56% del PIL nazionale è concentrato in tre soli Dipartimenti: Cundinamarca, Antioquia e Valle. Tale squilibrio ha grandi ripercussioni sulla vita politica nazionale, poiché l'elezione dei congressisti si effettua tenendo conto delle divisioni in Dipartimenti, Intendenze e Commissariati (questi ultimi formalmente aboliti dalla nuova Costituzione) e la forza degli allevatori – che si concentrano nei tre Dipartimenti citati – garantisce le basi per il potere politico e resiste ad ogni serio tentativo riformista teso a modificare la struttura della proprietà della terra.

Ci sembra importante sottolineare che, in generale, il potere economico e politico si oppone al cambiamento e ad una distribuzione più equa delle entrate. Sebbene la democrazia, in Colombia, sia lontana da essere una realtà, la propagazione dei diritti elementari continua a crescere ed inoltre i centri urbani possono contare su meccanismi che limitano il disimpegno dell'amministrazione. Nei piccoli villaggi delle aree rurali meno sviluppate, invece, dove i diritti umani non sono garantiti e la popolazione è meno protetta, continuano le uccisioni di contadini, la violenza ufficiale mascherata ed esercitata dai gruppi paramilitari non incontra ostacoli. Questa situazione raggiunge livelli di violenza estremi nelle aree della frontiera agricola in espansione.

Conoscere meglio queste aree significa avvicinarsi alla fonte di una parte importante della violenza in Colombia, perché la colonizzazione è da una parte il risultato dell'espul-

sione violenta dei contadini dai loro antichi appezzamenti e perché, dall'altra parte, in breve tempo si riproducono in queste aree i conflitti – che in Colombia hanno ricorrenza ciclica – tra indigeni, contadini e latifondisti, ora aggravati dall'apparizione di nuovi fattori. Se è vero che una descrizione esauriente del fenomeno della colonizzazione non può esaurirsi nell'esposizione di uno o due casi, è anche vero che esistono alcuni elementi generali comuni che possono contribuire alla comprensione del fenomeno della violenza nelle sue radici economico-sociali.

È a partire dall'esame delle analogie e differenze tra due diverse regioni con caratteristiche proprie, come quella di Urabá, nel Nord-Ovest di Antioquia, e quella degli alti bacini dei fiumi San Juán e Andagueda, al confine tra il Dipartimento del Chocó e Risaralda, che si è pensato di proporre un confronto utile per intendere la complessità dei processi di sviluppo in atto nel paese in questo decennio. Come vedremo, queste regioni non sfuggono alla presenza di fattori come il narcotraffico che pure hanno un peso determinante solo in altre aree di colonizzazione.

II. URABA': COLONIZZAZIONE CONTADINA ED ECONOMIA DI CHIUSURA

L'Urabá antioqueño ha un'area di 1.505.200 ettari, poco più di 15 mila chilometri quadrati. È una regione situata nella fascia climatica calda del paese, con una temperatura annuale media di 26,5 gradi centigradi, una umidità relativa media dell'87% e una piovosità variabile tra un minimo di 2.400 mm/anno e un massimo di 43.313 mm/anno.

In questa zona ebbe inizio formalmente l'occupazione territoriale nel 1535, con la fondazione di Necoclí; 271 anni dopo fu fondato il villaggio di Frontino (1840). In seguito, lo stanziamento di nuovi nuclei urbani si fece più frequente: Villa del Fuerte (1815), Turbó (1840), Mutatá e Debeiba (1850), Uramita (1875), Chigorodó (1878) e – durante questo secolo – Apartadó (1907), Arboletes (1920), Carepa (1950) e San Pedro de Urabá (1956), mentre di San Juán de Urabá non si è potuto stabilire con esattezza l'anno di fondazione. Tutto ciò indica che, agli inizi del XX secolo, la regione dell'Urabá, essendo oggetto di una sistematica colonizzazione, comprendeva gruppi di abitatori locali originari che erano costretti a spostarsi per far posto ai nuovi venuti: si tratta delle comunità indigene della zona, i Senú, gli Emberá e i Cuna.

Tuttavia, nella prima metà del secolo, questo spostamento segnò solo l'inizio di un processo di riduzione dello spazio vitale delle etnie indigene, processo che le avrebbe spinte verso le terre meno adatte alle attività agro-zootecniche. Tale processo si accellerò intorno al 1950, quando il paese si trovò sommerso dalla violenza bipartitistica, che vide scontrarsi nella lotta per il potere i liberali e i conservatori. Una violenza politica che si scatenò soprattutto nelle zone rurali.

Come si poteva immaginare, la persecuzione politica aggravò il processo di espulsione dei contadini dalle terre che coltivavano, provocando una serie di ondate migratorie interne per sfuggire alla violenza. La maggior parte di tali flussi migratori fu diretta verso le città, la parte restante formò la massa colonizzatrice prendendo direzioni diverse. Urabá, dopotutto, ricevette parte di questa massa proveniente dal vicino Dipartimento di Córdoba

(e – in generale – dalla costa caraibica), da Antioquia, Valle e Vecchio Caldas (Caldas e Risaralda) e, infine, dal Chocó. L'emigrazione non fu causata solo dalla violenza esercitata nelle campagne: in Urabá fu dovuta alla determinazione assunta dallo Stato nel costruire la "strada per il mare", che unì – nel 1955 – la città di Medellín a quella di Turbó.

Fino alla metà del secolo la colonizzazione seguì le orme tipiche del processo, traguardo iniziale di un mondo contadino povero, seguito da un settore della popolazione ugualmente legato alla terra ma in possesso di maggiori risorse finanziarie e dedito in prevalenza all'allevamento del bestiame. Gli esigui mezzi del colono-contadino gli permettono appena di garantirsi la sopravvivenza. La possibilità di produrre un eccedente che copra i costi di produzione e aumenti le entrate del contadino è stato sempre un problema irrisolto. Senza poter migliorare la sua produttività la terra diventa sempre meno redditizia, per cui il contadino si vede costretto a coltivarla per il pascolo ed infine a venderla all'allevatore. Con l'acquisto sottocosto dei primi appezzamenti l'allevamento comincia ad estendersi e la terra ad accumularsi in poche mani. L'accumulazione in seguito si fa più rapida e, con essa, aumentano le tensioni e la spinta dei coloni verso nuove aree.

La costruzione della strada Medellín-Turbó permise il consolidarsi della strategia di colonizzazione e, ovviamente, il rafforzamento del gruppo sociale degli allevatori, che trovarono in essa la via d'accesso al mercato interno. La strada, inoltre, inaugurò un tipo di colonizzazione finora inedito nel paese: la colonizzazione imprenditoriale. La United Fruit Company iniziò la coltivazione intensiva ed estensiva del banano nel 1959. La Compagnia non si impegnò direttamente nella produzione; la delegò a imprenditori colombiani, incaricandosi soltanto della commercializzazione del prodotto (che, in seguito, sarebbe stata a carico delle imprese colombiane, fino al trasporto nei porti esteri). L'investimento non fu a carico di impresari della regione bensì di Medellín. Indubbiamente la commercializzazione del banano costituì un elemento dinamico della colonizzazione, un fattore di aumento della popolazione e causa significativa dell'aumento dei conflitti e della nascita di nuove tensioni.

La costituzione dell'industria bananiera, sia per la quantità di capitali investiti che per il volume della domanda di forza-lavoro, rappresentò anche un incentivo all'immigrazione nella zona. Questo non solo per i contadini ed i lavoratori a salario ma anche per le formazioni guerrigliere, molto attive negli anni sessanta a causa dell'influsso della rivoluzione cubana. L'Esercito Popolare di Liberazione (EPL), nato in Antioquia, si espanse verso Córdoba e Urabá, stabilendo il suo raggio d'influenza soprattutto nel nord della regione. Le Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC), non tardarono molto ad estendere il loro fronte fino alla regione, stabilendo le proprie basi nel Sud e arrivando fino all'Urabá chocoano (Ríosucio, Acandí e Unguia). Queste organizzazioni sono indubbiamente legate al processo di colonizzazione, non solo perché possono contare su di una notevole base sociale ma anche perché colonizzazione ed accumulazione capitalistica della terra sembrano essere fenomeni inseparabili (si veda in proposito il lavoro di A. Reyes Posada, *Conflictos agrarios y luchas armadas en Colombia*, in "Análisis Político", n. 5, 1989).

Parallelamente ai conflitti per la terra, l'industria del banano ne generò altri tra capitale e lavoro. La classe padronale bananiera si rafforzò rapidamente fino al punto che, nel

1963, si era già organizzata attraverso la costituzione dell'Associazione dei Bananieri di Urabá (AUGURA), un fronte compatto e renitente ad accettare qualsiasi concessione ai lavoratori in materia di lavoro o di salari. Nonostante ciò i lavoratori riuscirono ad organizzarsi per reclamare i diritti elementari: giornata lavorativa, abolizione del lavoro nero, determinate garanzie come l'assicurazione sanitaria, il pagamento degli straordinari, ecc. (si veda lo studio di A. M. Bejarano, *La violencia regional y sus actores: el caso de Urabá*, in "Análisis Político", n.4, 1988).

I sindacati, creati da poco, incontrarono molte difficoltà ed i dirigenti e gli iscritti dovettero subire le persecuzioni dei proprietari, i licenziamenti, le minacce e gli assassinii perpetrati con la complicità e l'appoggio delle Forze Armate. Tale difficile processo di organizzazione sindacale, nonché il trattamento di cui furono oggetto i lavoratori, per diversi anni furono misconosciuti dal Ministero del Lavoro. In questo modo si rese inevitabile l'assunzione di posizioni radicali da parte dei braccianti, un processo questo appoggiato dalla guerriglia ed anche dai movimenti politici di sinistra che, senza dubbio, contribuirono a rafforzarlo. I conflitti tra lavoratori e proprietari non hanno trovato una soluzione sul tavolo delle trattative. Dietro una facciata legale si è viceversa intavolato un confronto che si avvale di azioni di mutua intimidazione, un confronto violento e drammatico. Su queste basi si giunse agli anni ottanta, che hanno portato un'ondata di violenza con caratteristiche nuove e particolari.

La dimensione assunta dal problema in Urabá è intimamente connessa con la tendenza all'aumento demografico della popolazione. Nel 1951 la popolazione era di 15.700 persone, nel 1964 raggiungeva le 77mila persone e, nel 1985 arrivò a 239.892 abitanti. Per il 1989 le stime più attendibili indicano una popolazione di 286.650 abitanti. Una crescita tanto rapida non è facile da assorbire; per questo la maggior parte della popolazione ha cercato nuove opportunità attraverso la colonizzazione di nuove aree. Della popolazione stimata nel 1989 il 39,9% risiede nei capoluoghi municipali (principalmente a Chigorodó, Apartadó e Turbó) mentre il 60,1% risiede nel circondario e nelle zone rurali. Una grossa percentuale della popolazione dipende direttamente dalla coltivazione del banano (sono perlomeno 20mila i lavoratori delle piantagioni) e l'altra indirettamente (nei settori del trasporto, confezioni di abbigliamento e commercializzazione).

La "vocazione agraria" di Urabá emerge quando si osservi che la quota di partecipazione del settore agro-zootecnico raggiunge il 50% del PIL regionale e quasi il 20% di quello dipartimentale. D'altra parte, l'attività agro-zootecnica occupa 532.752 ettari, il 35,4% dell'area totale della regione. Dell'area citata, 32.700 ettari sono messi a coltura intensiva e specializzata (soprattutto banano ma anche palma africana, sorgo e riso), 400.050 ettari sono destinati all'allevamento estensivo e 100.002 all'agricoltura tradizionale.

Nonostante l'area dedicata alla coltura del banano sia relativamente più piccola delle altre, la rilevanza economica di questa produzione è indubbia. Ciò è dovuto alla stabilità del prezzo delle banane sul mercato internazionale. In effetti, nel 1982 si ricavarono, dalla vendita delle banane, 25,7 milioni di dollari e nel 1987 questa cifra passò a 102 milioni di dollari. Nel 1988 si giunse a ricavi per 228,5 milioni di dollari e si stima per il 1989 una cifra di più di 285,7 milioni di dollari. Il paradosso della produzione bananiera è che il capitale ottenuto non va affatto a beneficio della regione, dal momento che i produttori non

sono interessati a reinvestire nelle stesse zone gli elevati profitti che derivano dalla coltivazione del banano.

In quanto all'attività legata all'allevamento, non ci sono informazioni attendibili circa le risorse che se ne ricavano. Si può constatare che non si registra una riduzione dell'area destinata all'allevamento, ma si verifica esattamente l'inverso.

Per quanto riguarda l'agricoltura definita "tradizionale", essa non cessa di rappresentare un'attività socialmente ed economicamente importante, pur tenendo presente che rende molto poco al singolo coltivatore. Essa resta significativa non solo perché il 58% della popolazione totale vi è vincolata, ma anche per il volume della produzione che ne consente la destinazione al mercato. L'agricoltura tradizionale produce 60mila tonnellate di mais l'anno, il 36% della produzione dipartimentale e il 12% di quella nazionale. Il cacao, altro prodotto importante, rappresenta il 32,13% della produzione agricola totale di Antioquia.

Una tale significativa partecipazione dell'economia familiare contadina alla produzione agricola non trova alcun riscontro nella reale situazione economica complessiva della società regionale. Secondo il DANE, poco più del 76% della popolazione di Urabá vive in condizioni di povertà, di essa più del 55% viene stimata in condizioni di miseria. Gli indicatori utilizzati dal Dipartimento Nazionale di Statistica stabiliscono innanzitutto gli indici di bisogni insoddisfatti e poi quelli di povertà e di miseria. I primi comprendono la misura della carenza alimentare, della dipendenza economica e della carenza di servizi scolastici. Con la presenza di almeno uno di questi indici si identifica una situazione di povertà, con più di uno una situazione di miseria. Questi dati non comprendono la popolazione indigena, la quale si trova – in qualche caso – in condizioni anche peggiori. Con queste basi non è difficile identificare le ragioni che spieghino le cause dei conflitti in atto nella regione. Da un lato troviamo una popolazione che chiede l'assistenza dello Stato, che reclama un appoggio per migliorare le proprie condizioni di vita e la cui unica speranza di sopravvivenza è rappresentata dal possesso della terra e dal proprio lavoro; dall'altro lato esiste un processo di riduzione crescente della terra disponibile, una forte pressione esercitata dagli allevatori su di essa e il misconoscimento – da parte dei produttori di banane – dei diritti dei lavoratori.

Senza alcun dubbio queste circostanze sono all'origine di movimenti sociali e politici di natura rivendicativa. D'altro canto il cieco timore di fronte a richieste che potrebbero portare ad una perdita di potere economico e politico, spinge a ricorrere alla violenza come mezzo per contenere la crescente protesta sociale. Ciò, ad esempio, fu quello che avvenne con l'avvio del processo di pace e di apertura democratica proposto dal Presidente Belisario Betancur durante la propria amministrazione (1982-1986). A questo proposito Anna Maria Bejarano rileva che: "Questi cambiamenti provocarono una reazione da parte degli impresari che vedevano nel rafforzamento organizzativo e politico dei sindacati una minaccia per il controllo del processo di produzione e di appropriazione degli eccedenti. Allo stesso modo si produsse una reazione da parte dei latifondisti, difensori dello status quo precedente e una reazione del Partito Liberale, geloso della propria egemonia, di fronte all'esistenza di nuovi soggetti sociali in uno scenario egemonizzato da un unico partito che pretendeva di rappresentare da solo gli interessi della popolazione".

Da questo tentativo di pacificazione nascono l'Unione Patriottica, come proposta delle

FARC per la loro integrazione nella vita politica legale, e il Fronte Popolare, legato all'EPL. In Urabá, la situazione cominciò a precipitare soprattutto in seguito all'esito dell'elezione popolare dei sindaci: gli abitanti di Apartadó e di Mutatá elessero come sindaci due candidati dell'Unione Patriottica e a Turbó fu eletto un sindaco appartenente alla coalizione di sinistra. I gruppi paramilitari della destra fecero subito sentire la propria presenza in tutta la regione, attraverso le azioni e i proclami di varie nuove formazioni eversive e non: "Morte ai Rivoluzionari" del Nordest Antioqueño (MRN), "Movimento Operaio Studentesco Nazionale Socialista" (MOENS), "Gioventù Anticomunista di Colombia" (JACOC) e "Morte ai Rivoluzionari" di Urabá. Nel 1988 Amnesty International espresse le sue fondate preoccupazioni per la quantità di crimini politici commessi in Urabá (più di 200 assassinati), la maggior parte dei quali ebbero come obiettivo sindacalisti e lavoratori del banano. Furono inoltre assassinati alcuni amministratori delle proprietà terriere.

Il narcotraffico, d'altra parte, provocò in altre regioni del paese dei mutamenti rilevanti che influenzavano il processo di evoluzione della violenza politica, già presente in Urabá. I proprietari del Magdalena Medio diedero l'esempio mostrando i risultati ottenuti nel tentativo di arrestare la presenza "destabilizzante" della sinistra e della guerriglia, inducendo gli impresari e gli allevatori di Urabá ad utilizzare gli stessi metodi. L'importazione di questi nuovi metodi violenti si tradusse in assassinî di massa. Nel marzo 1988 avvennero i massacri nei latifondi "La Honduras" e "La Negra", nel Municipio di Turbó, dove furono assassinati 27 lavoratori. La complicità delle Forze Armate in queste due stragi fu evidente, anche se non dimostrabile (si veda il periodico "Semana", nn. 305 e 311, 1988).

Alla fine degli anni ottanta la violenza continua a soffocare la regione di Urabá. Si sono tuttavia determinate alcune scissioni interne alle parti in conflitto. Alcuni gruppi propongono l'esame di alternative non violente per la risoluzione dei problemi della regione. Non trattandosi però di forze dominanti, restano anch'esse vittime della spirale di violenza, così come dell'imposizione dei metodi fino ad allora usati per la soluzione dei conflitti in atto.

III. I BACINI DEI FIUMI SAN JUAN E ANDAGUEDA: ECONOMIA CONTADINA ED ECONOMIA SOTTERRANEA

Dalla costa del Pacifico, se si sorvolano parzialmente i Dipartimenti di Risaralda e Chocó, i bacini alti e medi dei fiumi San Juán e Andagueda appaiono costituiti da un vero e proprio mosaico ecosistemico. In un'area di circa 400.000 ettari la vegetazione varia dal bosco umido tropicale (con precipitazioni che superano gli 8.000 mm/anno) ad una vegetazione caratterizzata da pascoli e campi coltivati a caffè (con precipitazioni che raggiungono i 2.000 mm/anno), passando per aree agricole intensive che ospitano le colture stagionali di mais, yuca e banano. In questa regione le temperature medie oscillano tra i 17 e i 28 gradi centigradi. La zona è popolata da comunità contadine afro-americane e da gruppi indigeni Emberá. Nel XV secolo, durante la conquista spagnola, questo gruppo indigeno di lingua caribe fu denominato Chocó, mentre in seguito gli furono attribuiti diversi nomi regionali: Cholo nella Costa Pacifica, Chamí nel Risaralda e Catio in Antioquia e Córdoba (si veda: E. Cayon, *Etnografia de los Emberá-Chamí de Risaralda*, Univ. del Cauca, 1980).

Nel 1511 gli spagnoli erano già a conoscenza del fatto che le terre dei Chocó erano ricche d'oro, per cui le spedizioni effettuate allo scopo di procurarsi il metallo prezioso giustificavano le vessazioni commesse sulla popolazione indigena. Poiché la furia conquistatrice non dava risultati degni di nota, si ordinò ai missionari, "armati" di crocifissi di legno, di affrontare le frecce avvelenate degli indigeni. Gli scontri successivi con l'amministrazione coloniale e l'avanzare della popolazione discendente dagli schiavi deportati dall'Africa in Colombia, costrinsero i Chocó a disperdersi per tutta la regione del Pacifico. Infine, con l'arrivo dei missionari della Madre Laura, in epoca più recente, iniziò per loro un rapido processo di acculturazione e di mutamento dei valori culturali ed etnici.

Nonostante i cronisti, nelle loro relazioni sulla Conquista, abbiano segnalato gli indigeni chocoani come ostili e bellicosi, attualmente non si potrebbe affermare lo stesso; anche se va tenuto conto delle difficoltà che comporta il dover affrontare acuti conflitti interetnici causati, da una parte, dalle dispute con le adiacenti comunità negre – con le quali gli indigeni condividono l'uso della terra oltre alle medesime condizioni di povertà – e, dall'altra, dai conflitti in atto con i "bianchi". Questi ultimi contendono loro le terre, vuoi per estrarre oro, vuoi per i tagli boschivi per l'estrazione di legname commerciabile o per l'ampliamento della frontiera agricola. Questa situazione risulta ancor più paradossale se si tiene conto del fatto che, in Colombia, i gruppi indigeni sono protetti giuridicamente da disposizioni legali, normalmente inapplicate, che assicurano loro i diritti sulla terra. Ciò evidenzia ulteriormente l'incapacità dello Stato colombiano a dare garanzie e risposte ai bisogni dei gruppi sociali più deboli.

Tradizionalmente, tanto gli indigeni come gli afro-americani, hanno modellato il loro sistema di produzione e di organizzazione sociale in modo da permettere un uso controllato ed equilibrato dell'ambiente circostante. Hanno cioè stabilito con questo un rapporto olistico, integrale e complementare. Le tecniche di coltivazione adoperate, a livello di famiglia più o meno estesa, si basano sulla preparazione dei terreni mediante l'abbattimento della vegetazione e il conseguente incendio di questa, limitati a 3 o 4 parcelle di terreno per un totale di 2 o 3 ettari in media. Attraverso il metodo della rotazione stagionale delle parcelle coltivate vengono seminati mais, yuca, banano ed altro. Le piante selvatiche utili, come le palme da frutto o da fibra, le liane utilizzate nella confezione di cesti e nella costruzione delle abitazioni e i vari arbusti utili, presenti nella parcella di foresta abbattuta, vengono risparmiate e protette dagli incendi selettivi. Con l'orticoltura compendiata dalle attività di caccia, pesca e raccolta, gli indigeni si garantiscono la sussistenza per tutto l'anno.

La nuova politica nazionale di apertura verso il mercato del Pacifico, ha avuto il suo primo atto concreto nella regione con l'apertura del tracciato di una strada ancora in costruzione che da Pereira, nella zona del caffè, passando per Apia, Pueblo Rico, Santa Cecilia e Tadó, arriverà fino a Nuquí, sulla Costa Pacifica chocoana. I processi d'espansione e rafforzamento del sistema di produzione capitalistico, l'avanzare dell'estrazione mineraria meccanizzata, l'espansione dei fronti di coloni provenienti dalla zona del caffè, attualmente in crisi, l'intervento del narcotraffico e la presenza di gruppi guerriglieri, hanno dato origine ad un processo di deterioramento del precedente assetto sociale. A causa di tutti questi fattori, i gruppi indigeni ed alcune comunità afro-americane rischiano l'estinzione sia fisica

che culturale, oppure di essere oggetto di una marcata massificazione e di tutte le conseguenze che un simile processo comporta.

A differenza del caso di Urabá, sono molto poche le ricerche che – da diverse prospettive – sono state realizzate nella regione in questione. Si può tuttavia affermare che – analogamente a quanto avviene nel caso di Urabá – i problemi derivanti dall'impatto che questi processi hanno avuto sui gruppi umani e sull'ambiente, non hanno trovato una soluzione praticabile per mezzo di politiche coerenti.

È questo il caso, ad esempio, dell'economia sotterranea originata dalla coltivazione della coca. Quando un contadino della zona del caffè vede diminuire la propria rendita a causa di una frammentazione del podere che da minifondo si trasforma in microfondo, si trova costretto ad emigrare in città o verso zone interne di nuova colonizzazione; in questi casi egli può finire per rendersi disponibile per investimenti di lavoro illegali e più redditizi.

Giunto nel fronte di colonizzazione, inizialmente pratica la rotazione delle colture, metodo proprio dei gruppi negri ed indigeni. Dal momento però che egli non rispetta i tempi naturali di rigenerazione della foresta, non fa "riposare la terra", i bassi livelli di produttività raggiunti dopo due o tre anni lo costringono a disboscare aree adiacenti al fine di aumentare l'estensione coltivabile, in modo da ottenere il rendimento desiderato. Quando il bosco umido tropicale così aggredito si trasforma in un'area a basso valore nutrizionale sia per l'agricoltura che per l'allevamento, egli – costretto dalle necessità – svende il suo appezzamento a un latifondista che, immediatamente, lo incorpora nella sua azienda.

In tal modo il colono diventa un "predatore itinerante", finché – oppresso dalla povertà incipiente – comincia a coltivare le piante di coca, entrando a far parte di quel settore dell'economia sotterranea ed extra-legale che gli può dar modo di sopravvivere. In effetti, paragonando le rendite ottenute nelle differenti coltivazioni nella regione si può osservare che gli alti eccedenti ricavati dalla coca causano scosse nell'equilibrio non soltanto dei gruppi sociali implicati direttamente nel processo, ma anche nell'economia regionale e nazionale.

Tabella 3

Coltivaz.	*Costo prod. per ha.*	*Prod. per ha.*	*Prezzo unitario*	*Entrate lorde*	*Entrate nette*
Caffè	1450	2 t.	1570	3140	1690
Mais	172.3	1.2 t.	206	248	75.7
Banana	434.3	600 g.	1.7	1028	593.7
Yuca	860.2	10 t.	171	1710	849.8
Coca (*)	993	3.8 t.	930	3534	2541

(*) Una tonnellata di foglie di coca produce, grosso modo, 1.2 kg. di pasta di coca. Una piantagione in piena produzione può consentire una raccolta ogni 40 giorni, con il che si ottengono fino a 9 raccolti l'anno, ossia 10,7 kg. di pasta.

Regioni come quella esaminata finiscono per venir trasformate in nicchie economiche che esercitano un potere d'attrazione straordinario per nuove migrazioni; esse sperimentano subito drammaticamente la dinamica della violenza, sia per le dispute che nascono tra indigeni, afro-americani, bianchi, proprietari e narcotrafficanti, sia per la difficile riconversione delle terre necessarie per la coltivazione della coca, in un processo economico-sociale che permette l'assoluto e autocratico controllo esercitato dagli imprenditori illegali e che è caratterizzato dalla totale assenza dei poteri pubblici.

Stando così le cose, lo Stato si è visto costretto a elaborare strategie nazionali e regionali volte a integrare, in ogni dimensione, le potenzialità offerte da queste situazioni e da quelle similari, offrendo parallelamente alternative razionali per l'utilizzazione di territori già integrati nella frontiera agro-zootecnica; rompendo, in tal modo, con la tradizione di concentrazione ed accumulazione del capitale terriero e col conseguente spostamento di gruppi umani verso zone sempre più margiali del territorio colombiano, il cui unico nutrimento è stato finora costituito, purtroppo, dalla violenza.

Per Urabá, San Juán, Andagueda e per la Colombia in generale, l'assassinio di Luis Carlos Galán, candidato liberale alla Presidenza della Repubblica, ha rappresentato paradossalmente – nonostante i crimini non siano cessati per tutto l'arco del 1989 – una congiuntura favorevole, per le necessarie reazioni politiche costruttive che ha generato in tutto il paese, caso estremo di una lunga catena di omicidi politici, e in grado di provocare cambiamenti decisivi nello status quo. Il futuro dipende, in primo luogo, da una reale democratizzazione dei canali di partecipazione popolare e, in secondo luogo, dall'attuazione di quelle riforme che permettano una più equa distribuzione della terra all'interno della fascia di frontiera agricola, così come da un mutamento di posizione da parte degli imprenditori terrieri. Infine, occorre che le Forze Armate subiscano un processo di revisione democratica, in modo da sradicare ogni forma di appoggio alla violenza.

Il caso delle due regioni qui comparate, l'Urabá e i bacini dei fiumi San Juán e Andagueda ha mostrato, nelle analogie come nelle differenze, la consistente base sociale e in certo senso necessitata dei conflitti violenti ivi esistenti, la responsabilità delle istituzioni pubbliche, e la pericolosità radicale sia della economia della coca – che si annida sotterraneamente là dove i poteri dello Stato non fanno sentire la loro presenza riformatrice – sia della grande impresa privata capitalistica pre-moderna, timorosa di concedere i giusti diritti alle classi povere e deprivate.

LA POLITICA DI COOPERAZIONE TECNICA INTERNAZIONALE

di
William Delgado Rivera

I. INTRODUZIONE

Fino agli inizi degli anni ottanta la Colombia si è impegnata nella realizzazione di un modello di sviluppo rivolto essenzialmente all'interno, chiuso all'esterno e basato in primo luogo sull'obiettivo della sostituzione delle importazioni. Ciò ha spinto il paese verso un sistema di crescita economica che ha volto le spalle alla realtà internazionale, non tenendo conto del fatto che oggi la cooperazione tecnica internazionale si è trasformata in uno strumento assai efficace in grado di consentire l'accesso ai trasferimenti e/o agli scambi scientifici e tecnologici con i paesi più industrializzati.

Negli ultimi anni il paese è entrato pienamente nella fase della internazionalizzazione della sua economia attraverso strategie di apertura sia politica che economico-produttiva. I documenti ufficiali più importanti del nuovo orientamento sono i seguenti: *Plan Nacional "Para una una Economía Social"* (1986-1990) e *Apertura económica e internacionalización* (1990), Documento del Consiglio Nazionale di Politica Economica e Sociale (CONPES), il massimo organo di coordinazione della politica economica del Governo, al quale partecipano la Presidenza della Repubblica, il Dipartimento Nazionale di Pianificazione, e i Ministeri de Hacienda, de Desarrollo, de Obras Públicas, de Relaciones Exteriores, de Trabajo.

Il processo ormai avviato è irreversibile, e permette di consolidare le politiche e le attività concrete di Cooperazione Tecnica Internazionale (CTI) come strumenti efficaci e decisivi nelle strategie di apertura verso il mondo internazionale.

II. IL QUADRO GIURIDICO E ISTITUZIONALE DELLA C.T.I.

Tradizionalmente l'assistenza tecnica internazionale, e più recentemente le forme di cooperazione, venivano gestite con riferimento all'impostazione che ne dava la Costituzione Politica del 1886. Nel Titolo XI, art. 120, inciso 20, si stabiliva la competenza del Presidente della Repubblica, suprema autorità nel "dirigere le relazioni diplomatiche e commerciali con gli altri Stati e entità di diritto internazionale", nel nominare gli agenti diplomatici e sottoscrivere trattati e accordi internazionali con soggetti sovrani, su temi specifici. Il Congresso aveva il compito di approvare o ricusare i trattati e accordi sottoscritti dal Governo.

LA POLITICA DI COOPERAZIONE TECNICA INTERNAZIONALE

La nuova Costituzione Politica del 1991 tratta il tema delle relazioni internazionali nel Capitolo 8 (art. 224-227). In questi articoli si conferma che i trattati e gli accordi internazionali dovranno essere approvati dal Congresso, viene creata la Commissione Consultiva per le Relazioni Internazionali con la finalità di assistere il Presidente in queste importanti questioni. Viene confermato il compito dello Stato di promuovere le relazioni internazionali nel campo politico, economico, sociale ed ambientale, si sottolinea la opportunità della costituzione di una rete di rapporti con altre nazioni, e si fa speciale riferimento alla integrazione con i paesi dell'America Latina e dell'area caribica.

La Legge 33 del 1990 identifica il Ministero degli Affari Esteri come organo responsabile della politica internazionale del paese e il Decreto 2410 del 1989 attribuisce al Dipartimento Nazionale di Pianificazione (DNP) il compito di coordinare il sistema nazionale di pianificazione economica. L'art. 78 del Decreto stabilisce in dettaglio le attribuzioni della Divisione Speciale per la Cooperazione Tecnica Internazionale del DNP. Infine, il Decreto 0501 del 1989 prevede che alcune importanti istituzioni di ordine nazionale possano rafforzare le loro competenze specifiche creando al loro interno uffici di cooperazione tecnica internazionale, al fine di canalizzare le iniziative settoriali.

Il quadro giuridico anteriormente descritto, che è costituito da norme vigenti sulla materia, le quali presentano il carattere di essere frammentate, disperse e relative a questioni specifiche, costituisce la risposta dell'ordinamento nazionale agli accordi e convenzioni internazionali sottoscritti, e serve anche come punto di riferimento per le funzioni interne nel settore che ci riguarda. In coerenza con il quadro giuridico, le attività di cooperazione internazionale si sono inquadrate all'interno di un sistema istituzionale e amministrativo specifico, più come risultato pratico delle necessità di organizzazione della materia che non come effetto di una programmazione coerente e strutturata.

Questo sistema istituzionale parte dal nucleo fondamentale di canalizzazione delle iniziative, formato dalla Sezione di Assistenza Tecnica e Finanziaria del Ministero degli Affari Esteri e dalla Divisione Speciale per la Cooperazione Tecnica Internazionale (DECTI) del Dipartimento Nazionale di Pianificazione. Il primo ufficio agisce come propiziatore delle attività di relazione internazionale, e come esecutore della politica estera; per esempio, esercita funzioni come quella dei pagamenti agli Organismi Internazionali, prepara gli accordi bilaterali nella loro articolazione giuridica, e così via. Per parte sua, la Divisione Speciale del DNP (istituzione incaricata degli aspetti tecnici e amministrativi della cooperazione internazionale), con le sue sub-Divisioni (quella della Promozione e quella dei Progetti), è incaricata di studiare e approvare l' offerta di cooperazione proveniente dalle diverse fonti internazionali, e della esecuzione, monitoraggio e valutazione della domanda di cooperazione tecnica. Le differenti unità della Divisione si occupano degli aspetti settoriali diversi delle domande presentate al Dipartimento.

Oltre agli Uffici fondamentali della cooperazione, sopra indicati, alcuni Ministeri o istituzioni specifiche esistenti nell'ambito degli stessi hanno costituito proprie strutture settoriali di cooperazione, al fine di poter promuovere e organizzare meglio le proprie domande e necessità di cooperazione: per esempio, il Ministero dell'Educazione, il SENA (Servizio Nazionale di Formazione Professionale), l'Istituto Colombiano Agropecuario (ICA) e così via.

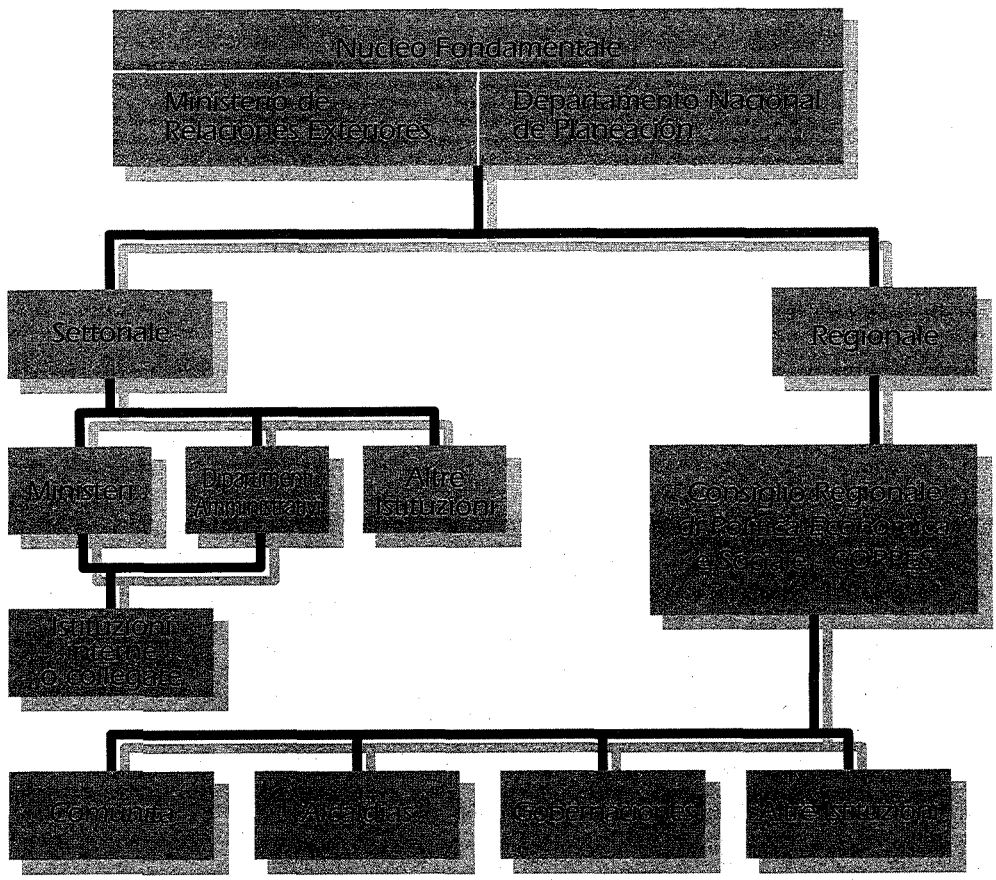
All'interno di questo quadro istituzionale vengono gestite le diverse iniziative prove-

nienti dai differenti canali di cooperazione i quali, in base ai soggetti coinvolti, possono così essere classificati:

a. Cooperazione Bilaterale. È la cooperazione che si realizza con il Governo di un paese specifico, con il quale esistono relazioni determinate di amicizia definite nel quadro di un Accordo Basico. Attualmente la Colombia ha firmato più di 60 Accordi di questo tipo;

b. Cooperazione Multilaterale. È costituita dagli apporti che il paese riceve attraverso il sistema degli Organismi Internazionali, generalmente facenti parte delle Nazioni Unite (FAO, UNESCO, UNICEF, PNUD, ecc.), di fronte ai quali si può manifestare l'interesse ad essere paese beneficiario attraverso l'adesione o la ratifica del documento costitutivo di ciascuno di questi Organismi;

FIGURA 1
Sistema della Cooperazione Tecnica Internazionale



c. Cooperazione Multibilaterale. È costituita dagli apporti provenienti da un gruppo di paesi che formano un blocco economico forte, come nel caso della Comunità Europea;

d. Cooperazione Privata. È il caso dei progetti e/o delle risorse che giungono al paese attraverso le Organizzazioni Non Governative (ONG).

In questi anni si sta incrementando sistematicamente la cooperazione tecnica tra Organizzazioni Non Governative nazionali e internazionali. I progetti organizzati e gestiti per questo canale nella maggioranza dei casi non passano attraverso i cammini ufficiali, situazione questa che ha suscitato l'attenzione del DNP. Si sta adesso studiando il fenomeno, che è più rilevante di quanto non possa sembrare a prima vista, per attribuirgli un quadro di riferimento istituzionale adeguato e riconoscere un ruolo ancora più rilevante a questo tipo di cooperazione. Per esempio, per quanto riguarda il caso italiano, la importanza potenziale della cooperazione diretta con le ONG di questo paese, ha spinto il Governo Colombiano – in occasione della riunione della Commissione Mista Colombo-Italiana celebrata a Roma nel luglio del 1991 – a sottoscrivere un impegno formale verso la identificazione di un quadro istituzionale appropriato per la realizzazione dei "progetti promossi" provenienti da ONG italiane e finanziati dal Ministero degli Esteri italiano. Del resto, l'importanza crescente delle ONG per lo sviluppo è riconosciuta universalmente, tanto che il documento del PNUD, *Rapporto sullo Sviluppo Umano, 1990*, mette in grande risalto il ruolo delle ONG, e sostiene che: "l'attività delle ONG... ha raggiunto una grande rilevanza, ed ha provato la sua efficacia offrendo alla gente la opportunità per aiutarsi da se stessa. Le ONG sono normalmente di piccole dimensioni, e flessibili ed efficienti in rapporto ai costi (e ai risultati); quasi tutte hanno come finalità fondamentale quella di promuovere uno sviluppo autosufficiente. In qualunque strategia efficace di sviluppo umano è essenziale che vi sia una politica globale di partecipazione delle ONG".

FIGURA 2
Nucleo di canalizzazione della cooperazione tecnica internazionale

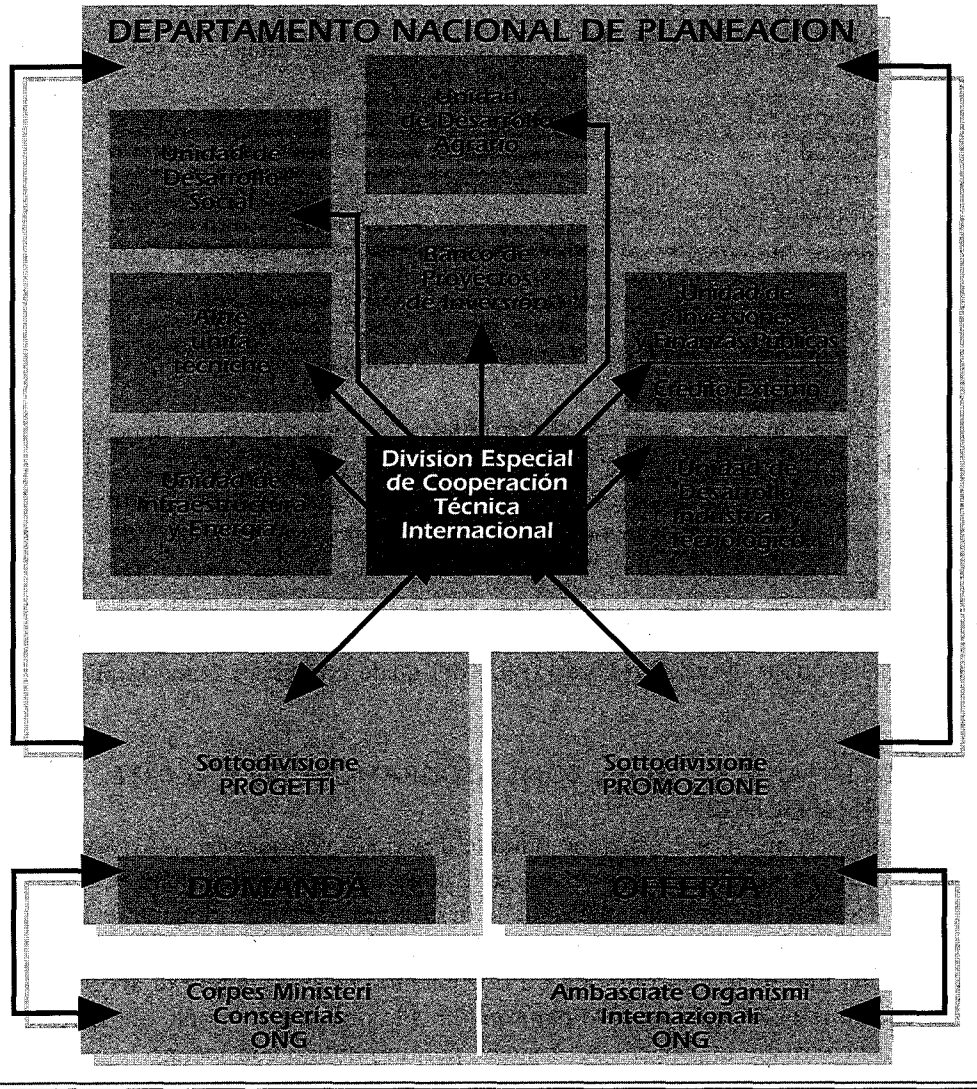


III. QUADRO COMPLESSIVO DELLA COOPERAZIONE TECNICA INTERNAZIONALE NEL PERIODO 1986-1990

1. ANALISI QUANTITATIVA

In base a quanto risulta dalle statistiche registrate dal Sistema di Informazione della Cooperazione Tecnica Internazionale (SICTI), nel periodo 1986-1990 sono stati gestiti fondi di cooperazione ordinaria e ufficiale per un valore approssimativo di 416 milioni di dollari,

FIGURA 3
Organizzazione interna del Dipartimento Nazionale di Pianificazione (DNP) per quanto riguarda la cooperazione internazionale



dei quali il 72% corrisponde al finanziamento internazionale di progetti e programmi, e il 28% a contropartite fornite dalle istituzioni nazionali a complemento della esecuzione dei progetti.

Tra il 1986 e il 1990 sono stati gestiti circa 235 progetti, inquadrati in ognuno dei piani e programmi prioritari previsti nel *Plan de Desarrollo Económico y Social.* Di questi progetti 69 – approssimativamente il 30% – si riferivano al "settore sociale" che, nel periodo considerato, corrispondeva alle attività previste nel programma definito *Lucha contra la Pobreza Absoluta.*

Questo Piano lanciato durante il Governo del Presidente Virgilio Barco (1986-90), intendeva fronteggiare lo stesso processo di generazione delle disuguaglianze, con l'intento di incidere sui fattori determinanti della povertà (sociali, economici, politici).

Il Piano ha realizzato azioni orientate, nei tempi immediati, a eliminare la denutrizione e le cause più frequenti di perdita della salute. Nei tempi medi, l'obiettivo principale del Piano era quello di elevare i redditi reali, permettendo un più facile accesso ai beni e servizi essenziali.

La coordinazione ed esecuzione del Piano era affidata alla Consejería Presidencial para el Desarrollo Social.

Le azioni di appoggio al settore "Amministrazione Pubblica" (che includono attività in favore del decentramento amministrativo e del rafforzamento istituzionale) sono state effettuate, nel periodo, attraverso 57 progetti, approssimativamente il 24% del totale. Nel settore "Agro-zootecnico e di Sviluppo Rurale" sono stati gestiti 44 progetti, che corrispondono al 19% del totale. Il settore di "Infrastrutture" è stato beneficiato con 43 progetti, equivalenti al 18% del totale. Infine, il settore "Industria e Tecnologia" ha ricevuto soltanto 22 progetti, appena il 10% scarso del totale.

Gli investimenti finanziari in dollari si distribuiscono settorialmente in dimensioni molto simili alla classificazione per numero dei progetti, a eccezione del settore "sociale"; questo infatti, nonostante abbia il maggior numero di iniziative (69), di fatto non ha ricevuto fondi superiori a quelli dei settori "Agro-zootecnico", "Amministrazione Pubblica", e "Infrastrutture". I fondi ricevuti (29 milioni di dollari) superano solo quelli del settore "Industria e Tecnologia". È importante sottolineare, d'altronde, che la partecipazione tanto scarsa nel settore industriale è in contrasto con l'importanza che questo settore possiede nella distribuzione interna del Prodotto Nazionale Lordo (PIL), del quale costituisce come media storica il 22%.

2. FONTI DI FINANZIAMENTO, ZONE GEOGRAFICHE BENEFICIATE, SOGGETTI BENEFICIARI

Dei 235 progetti messi in esecuzione durante il periodo considerato, 116 avevano origine nella cooperazione bilaterale ed erano stati negoziati nell'ambito delle "Commissioni Miste" tra la Delegazione Colombiana e quelle di ciascuno dei paesi donanti, e 119 avevano origine nella cooperazione multilaterale. Bisogna sottolineare che le Commissioni Miste producono, alla fine delle loro riunioni, un documento che ha carattere di accordo bilaterale, contenente le obbligazioni per le parti quanto alle politiche e i contenuti specifici degli aiuti da concretizzare in progetti determinati, per un periodo considerato.

Tabella 1
Cooperazione Internazionale 1986-90
Progetti secondo le fonti di finanziamento
in milioni di dollari

FONTI	COSTO TOTALE	APPORTO ESTERNO	APPORTO NAZIONALE
Bilaterali			
Germania	70,1	61,7	8,4
Canada	16,5	12,9	3,6
Canada e Paesi Bassi	0,6	0,4	0,2
Comunità Europea	12,1	9,3	2,8
Corea	1,1	1,0	0,1
Spagna	N.D.	N.D.	N.D.
Francia	2,6	0,9	1,7
Gran Bretagna	8,6	7,4	1,2
Israele	0,08	0,01	0,07
Italia	51,1	45,6	5,5
Giappone	19,2	16,6	2,6
Paesi Bassi	46,8	35,7	11,1
Paesi Bassi e FAO	1,4	1,0	0,4
Svizzera	1,7	1,5	0,2
Sub-totale	231,9	194,1	37,8
Multilaterali			
BID	6,7	4,0	2,7
CIID	1,8	1,4	0,4
FAO	25,8	25,5	0,3
OEA	3,4	1,1	2,3
OIT/PNUD	0,19	0,02	0,17
ONUDI	0,04	0,04	0,00
PMA	16,0	15,3	0,7
PNUD-Germania	0,36	0,23	0,13
PNUD-Italia	1,3	1,2	0,1
Swiss Contact	N.D.	N.D.	N.D.
UNESCO	0,1	0,02	0,08
UNFDAC	36,3	24,8	11,5
UNFPA	7,8	3,0	4,8
UNICEF	17,9	11,3	6,6
UNIFEM	0,3	0,2	0,1
Sub-totale	184,3	105,5	78,8
Totale generale	416,2	299,7	116,5

All'interno della categoria della cooperazione bilaterale, troviamo che i paesi con il maggior numero di progetti e programmi in esecuzione sono: la Spagna con 29, i Paesi Bassi con 18, la Germania con 16, l'Italia con 12, il Giappone con 8, la Gran Bretagna con 6, la Comunità Europea con 5, il Canada con 5. Vi sono anche altri paesi, con meno interventi, come la Corea, la Svizzera, Israele. L'ammontare globale dei finanziamenti per paese non rispetta, tuttavia, la classificazione appena presentata. Le maggiori risorse della cooperazione internazionale che giungono in Colombia provengono infatti dalla Germania, che contribuisce per il 17% del totale registrato. I Paesi Bassi contribuiscono per l'11%, il Giappone per il 5%, il Canada con il 4%, la Comunità Economica con il 3%, la Gran Bretagna con il 2%. Risulta in tal modo che la Spagna e la Francia, nonostante contribuiscano a un gran numero di progetti e programmi, di fatto erogano risorse in dollari molto limitate.

La distribuzione geografica dei contributi e degli sforzi di cooperazione, soprattutto nei progetti di origine bilaterale, si è uniformata al fatto che la Colombia, tradizionalmente, è stato un paese che ha concentrato il suo sviluppo produttivo nei principali centri di consumo, e cioè nel "triangolo Bogotá-Cali-Medellín", e nelle regioni maggiormente produttive (Antioquia, Boyacá-Cundinamarca, zone del caffè).

Tabella 2
Cooperazione Internazionale 1986-90
Progetti per zone geografiche
in milioni di dollari

REGIONI	COSTO TOTALE	APPORTO ESTERNO	APPORTO NAZIONALE
Bogotá-Cali-Medellín	17,899	10,752	7,147
Progetti a copertura nazionale	176,871	120,004	56,827
Antioquia-Chocó	30,108	25,767	4,341
Boyacá-Cundinamarca-Santander	25,652	17,830	7,822
Costa Atlantica	27,244	21,903	5,341
Costa Pacifica	67,436	53,733	13,703
Regioni di frontiera	29,068	17,436	11,632
Zona Cafetera	16,974	12,496	4,478
Territori Nazionali (Amazonas, Arauca, Caquetá, Guaviare, Llanos, Meta, Putumayo, Vichada)	24,947	19,715	5,232
Totali	416,199	299,676	116,523

La partecipazione delle entità nazionali recettrici della cooperazione internazionale è coerente con la sua impostazione, che è essenzialmente settoriale. Il maggiore o minore grado di utilizzazione della cooperazione dipende in gran parte, naturalmente, dalla capacità ed esperienza che le istituzioni settoriali posseggono nella gestione di progetti di questo tipo.

Le principali entità beneficiarie sono dunque le istituzioni pubbliche incorporate nei diversi Ministeri, o alcuni Programmi Nazionali lanciati da diverse istituzioni ministeriali. Per esempio, il Ministero di Agricoltura possiede al suo interno l'Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), che gestisce programmi di cooperazione attraverso un suo ufficio specializzato. Altri importanti recettori di progetti di cooperazione internazionale sono stati il Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), l'Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente (INDERENA), l'Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), e così via.

Anche il Dipartimento Nazionale di Pianificazione è stato recettore di programmi di cooperazione, attraverso le sue unità tecniche e attraverso le Corporazioni Regionali, entità periferiche del Dipartimento.

Le più attive in questo senso sono state la Corporación del Valle del Cauca (CVC), la Corporación de Nariño (CorpoNariño), quella del Cauca (CRC), la Corporación Autónoma de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR).

I Ministeri delle Miniere, di Comunicazioni e di Opere Pubbliche, istituzioni che costituiscono il nucleo di promozione e di gestione delle infrastutture del paese, hanno ricevuto – attraverso le diverse entità interne – un consistente quantitativo di risorse provenienti dalla cooperazione internazionale. In particolare, sono state entità recettrici la Empresa Colombiana de Minas, la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), Carbones de Colombia (CARBOCOL), la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), l'Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL), la Empresa Colombiana de Telecomunicaciones (TELECOM).

Nel settore sociale, i Ministeri di Educazione, Lavoro e Salute sono stati i più importanti beneficiari di progetti di cooperazione, ma anche in questo caso, sono state in prima fila le istituzioni semiautonome incorporate nei detti Ministeri, come l'Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), e il Servicio Nacional e Aprendizaje (SENA), quest'ultimo attraverso un suo ufficio specializzato nella cooperazione internazionale.

Vale la pena di rilevare come nel periodo considerato buona parte dei progetti hanno avuto come entità recettrici anche le Università, sia pubbliche che private. Tra queste: la Universidad Nacional de Colombia, anche attraverso suoi Istituti regionali come la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnologías di Medellín (EAFIT), la Universidad de los Andes di Bogotá, la Universidad del Valle e la Universidad Pedagógica.

Anche la cooperazione con le ONG è stata importante in questo periodo. Possiamo menzionare tra le principali beneficiarie: la Fundación Carvajal nella Valle del Cauca, la Fundación Cine-Mujer, la Fundación de Trabajo para el Muchacho de la Calle, e altre nel settore del cooperativismo, come FUNDECOOP e la Caja Popular Cooperativa.

Tabella 3
Cooperazione Internazionale 1986-90
Progetti distribuiti secondo le entità recettrici
in milioni di dollari

	COSTO TOTALE	APPORTO ESTERNO	APPORTO NAZIONALE
Min. Agricultura	40,821	34,641	6,180
Est. Publicos	60,174	52,014	8,160
Est. Privados	7,084	6,268	0,816
Min. Desarrollo	16,349	9,860	6,489
Min. Educación	11,988	11,304	0,684
Min. Hacienda	17,309	11,734	5,575
Min. Energías y Minas	36,192	28,950	7,242
Min. Obras Públicas	1,873	0,260	1,613
Min. Salud	39,495	22,513	16,982
Min. Trabajo	24,660	19,862	4,798
DNP	13,839	4,963	8,876
Corporaciones Regionales	34,878	25,568	9,310
	48,717	30,531	18,186
Otros Ministerios-Deptos.	8,602	4,353	4,249
Presidencia República	23,250	8,599	14,651
Gobernaciones y Alcadías	15,806	6,062	9,744
Universidades-Centros Invest.	29,905	26,355	3,550
ONG	10,764	9,911	0,853
Otras Entidades	23,210	16,459	6,751
Totale generale	416,199	299,676	116,523

Il principale "prodotto" della cooperazione internazionale è costituito dai progetti; questi possono essere definiti come "azioni limitate nel tempo (ogni progetto deve avere una data di inizio e una di termine delle attività), che vengono realizzate in una regione determinata e all'interno di un quadro settoriale e tecnico definito (industria, salute, tecnologia, comunicazioni, ecc.). Il progetto è eseguito da una entità nazionale, che deve con esso dare un contributo alla soddisfazione delle necessità identificate nei piani e programmi del Piano Nazionale di Sviluppo vigente".

Vi sono molti progetti, in Colombia, che costituiscono esempi del successo della cooperazione tecnica, sia di tipo bilaterale che multilaterale. Vale la pena di menzionarne alcuni:

a. Il progetto "Creación del Instituto Colombiano del Plástico y del Caucho", finanziato dal Governo Tedesco e con controparte la Università EAFIT di Medellín. Questo progetto aveva come obiettivo principale quello di preparare personale professionale specializzato nella ingegneria della plastica e del caucciù. Un altro progetto di cooperazione con la Ger-

mania è stato il progetto "Asesoramiento a la Administración Tributaria", con il quale si è rafforzato il sistema di amministrazione delle imposte nazionali e la realizzazione della politica di riforma tributaria attuale;

b. Il progetto "Programa de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Capacidades y Disturbios del Desarrollo en la Edad Evolutiva" (PTREV), finanziato dal Governo Italiano, e dedicato a migliorare la situazione di gravi handicap dei bambini della regione di Bogotá. Un altro progetto di cooperazione con l'Italia è "Producción de pulpa de celulosa a través del fique", nel Cauca, che ha come fine quello di migliorare le condizioni di produzione dei contadini che coltivano l'agave. È interessante notare che in questo caso l'identificazione del progetto venne realizzata da una ONG italiana, il CISP, che è quella che da più tempo sta operando nel paese;

c. Il progetto "Proyecto de Desarrollo Pesquero en la Costa Atlántica", finanziato dal Governo Giapponese, che è dedicato a migliorare le condizioni della pesca e del processo industriale delle piccole e medie imprese ad essa collegate. Altro progetto, "Control de la contaminación del aire en Santa Fé de Bogotá", è dedicato a migliorare le condizioni di vita nella capitale, che sono aggredite dalla contaminazione dell'aria;

d. Altri progetti di tipo multilaterale sono i seguenti: "Microempresas asociativas para el mantenimiento de vías", con il PNUD (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo), e "Programa de comunicaciones e información para la infancia y la mujer", con l'UNICEF;

e. Infine, tra i progetti "promossi" (definiti ed eseguiti autonomamente, con finanziamenti in massima parte pubblici) dalle ONG italiane, ricordiamo il "Proyecto de Desarrollo Pesquero Integral y Constitución de un Centro de Servicios de Pesca Artesanal-CESPA en el Departamento del Magdalena", che il CISP sta realizzando congiuntamente con la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), e il "Proyecto Gonawindúa. Desarrollo sostenible integral de las poblaciones indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta", che Ricerca e Cooperazione sta realizzando in collaborazione con la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno e con la Organización Indígena Gonawindúa Tayrona.

IV. LINEAMENTI DELLA POLITICA ATTUALE DI COOPERAZIONE

La natura eminentemente transitoria della cooperazione internazionale non implica in alcun modo una previsione di impegno decrescente nella utilizzazione delle sue risorse. Al contrario, l'esperienza pratica segnala che uno dei principali risultati della cooperazione, quando essa sia veramente efficace, è quello di produrre un aumento della capacità nazionale di assorbimento degli aiuti provenienti dall'estero, nella misura in cui cresce la economia del paese e si diversificano le sue attività e settori. La cooperazione tecnica dovrebbe infatti costituire uno strumento di rinnovamento continuo, attraverso progetti nei quali gli antichi problemi o le difficoltà nazionali (che venivano risolti con questo strumento) possano poi essere affrontati con sforzi e risorse nazionali; in tal modo si riuscirebbe a far sì che la nuova cooperazione si trasferisca progressivamente ad altri settori, a nuove istituzio-

ni, a diverse regioni geografiche.

Ma è importante stabilire che, perché la cooperazione possa raggiungere risultati positivi, è necessario che essa si muova all'interno di una definizione previa delle priorità a livello generale, che abbiano come punto di riferimento il Piano di Sviluppo Nazionale vigente al momento. L'ultimo Piano esistente è quello denominato *La Revolución Pacífica* e lanciato dal Presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994). Si attende in questi mesi il nuovo Piano del nuovo Presidente, Ernesto Samper (1994-1998), recentemente eletto.

Di fatto, la cooperazione internazionale tende a diventare sempre più uno degli strumenti sui quali si basa un governo per la realizzazione delle sue strategie di medio e lungo periodo. Per esempio, il Governo Gaviria si è basato fortemente su questo canale per realizzare gli obiettivi del suo Piano. La cooperazione è stata intesa come necessario complemento a tutte le riforme in atto, e un elemento indispensabile perché il nuovo modello di sviluppo proposto possa entrare in vigenza. Infatti, misure come la Riforma Amministrativa e Legale, la Apertura Economica (che tende a creare le condizioni perché i beni e i servizi colombiani possano essere più competitivi all'estero), la Riforma del Lavoro (che ha tentato di flessibilizzare il settore più rigido della economia del paese), e infine le misure dirette a ottimizzare il comportamento dei mercati di capitali, sono state tutte sostenute, favorite e accompagnate, da un impegno selettivo della cooperazione internazionale.

Una analisi accurata della evoluzione recente della cooperazione internazionale può consentire, d'altra parte, attraverso la sua concentrazione in settori-chiave, una politica di riequilibrio in favore delle strategie fondamentali del Piano: in particolare nelle quattro aree prioritarie che sono l'ampliamento del capitale umano, la costruzione di indispensabili infrastrutture fisiche, il rafforzamento delle capacità nazionali nella scienza e nella tecnologia, la difesa e l'uso razionale dell'ambiente.

Per quanto riguarda il settore dell'Educazione, il Piano prevedeva che la cooperazione tecnica desse un contributo fondamentale alla copertura piena della formazione primaria scolare, soprattutto nel settore rurale, e contribuisse anche a elevare la copertura della formazione secondaria dal 46% al 70% in tre anni. Nel settore Salute si riteneva che la cooperazione potesse dare un consistente contributo al sistema nazionale della medicina di base e preventiva, soprattutto nelle zone con popolazione alla soglia della povertà. Nel campo della nutrizione venivano proposti nuovi programmi per le gestanti e i bambini minori di due anni. Si proponeva anche la costruzione di acquedotti, la copertura idrica dei centri urbani, e la costruzione di case popolari, come obiettivi raggiungibili con l'aiuto della cooperazione internazionale.

Nel campo delle infrastrutture fisiche, si prevedeva di utilizzare aiuti per favorire migliorie e per costruire in totale 8.000 chilometri di strade; nel settore delle ferrovie l'obiettivo era di aiutare la costruzione della nuova linea ferrata del Magdalena, continuare quella del Pacifico, riabilitando 1.500 chilometri di binari.

Anche lo sviluppo del Sistema Nazionale di Scienze e Tecnologia è destinato a ricevere, attraverso la cooperazione internazionale, apporti in termini di trasferimenti di tecnologia e di incorporazione della conoscenza scientifica nei processi produttivi. Attraverso nuovi sistemi di finanziamento e di contrattazione con i centri di ricerca, favoriti dalla Legge 29 del 1990 sulla promozione dello sviluppo tecnico e scientifico del paese, si cerca dunque di

arricchire un aspetto importante della modernizzazione dello Stato e dell'Apertura Economica.

Infine, la problematica ambientale ha ricevuto anch'essa un'attenzione speciale, attraverso la costituzione del nuovo Ministero dell'Ambiente – un profondo cambiamento istituzionale e una novità di rilievo in Colombia – alla cui installazione dovrebbe anche contribuire il Governo Italiano, che ha recentemente approvato un progetto di cooperazione in proposito. È convinzione diffusa che nel recente passato l'aumento nella qualità della vita dei colombiani ha coinciso con uno sfruttamento irrazionale delle risorse naturali. La costituzione del Ministero dell'Ambiente, che si sta insediando in questi mesi, dovrebbe essere lo strumento adeguato per contenere e invertire il processo di degrado, e iniziare un progresso economico che non distrugga le ricchezze naturali. Al nuovo Ministero saranno legate stabilmente le Corporazioni Regionali.

V. ASPETTI OPERATIVI E ORGANIZZATIVI DELLA COOPERAZIONE NEL QUADRO DEL PIANO QUADRIENNALE

In accordo con la politica generale del Piano Quadriennale, e con l'appoggio della cooperazione tecnica internazionale, si possono stabilire alcuni orientamenti pratici, utili per il conseguimento degli obiettivi sopra menzionati.

Alcuni degli accordi di cooperazione internazionale sottoscritti nell'ultimo decennio nell'ambito bilaterale e multilaterale sono oggi conclusi, si stanno concludendo, o hanno ormai scarsa operatività. Appare quindi necessaria una attenta opera di diversificazione delle fonti di cooperazione. Infatti, le risorse provenienti dagli Organismi Internazionali o dai paesi che tradizionalmente hanno prestato una cooperazione alla Colombia, stanno diminuendo. È necessario pertanto prendere iniziative volte al conseguimento di nuove risorse, sia attraverso gli strumenti già esistenti o per mezzo della esecuzione di nuovi tipi di progetti con nuovi donatori (per esempio, con i paesi che appartenevano al blocco dell'Europa Orientale, con nuovi paesi asiatici o – nell'area latino-americana – con il Messico o il Brasile: è questa la strategia dei rapporti "Sud/Sud", che non si rivolge più esclusivamente ai "grandi donatori" dell'Occidente ricco).

Il problema centrale degli anni a venire non sarà solo quello della quantità delle risorse, ma della loro qualità. Se la finalità più importante della cooperazione internazionale è quella di assicurare un meccanismo per realizzare efficacemente trasferimenti di scienza e tecnologia fra i diversi paesi, le risorse dovrebbero essere destinate a progetti per la cui esecuzione si possa giustificare pienamente la necessità di una assistenza tecnica da parte di un donatore specifico. A nostro parere la cooperazione non dovrebbe intendersi come una risorsa esclusivamente finanziaria, ma come un vero strumento per promuovere e raggiungere lo sviluppo. In tal senso deve essere responsabilità di coloro che ne hanno la gestione, di cercare una utilizzazione efficiente degli aiuti, evitando che la cooperazione di diriga verso quelle attività che possono essere realizzate adeguatamente con le sole risorse nazionali, e impedendo che essa si strasformi in un sostituto dello sforzo interno. Una efficiente utilizzazione delle risorse comporta dunque una attenta selezione dei progetti, per quanto

riguarda la loro chiara giustificazione in termini di trasferimenti scientifici e tecnologici.

In sintesi, è necessario che sia disponibile un ampio insieme di progetti che riflettano le priorità dello sviluppo in ogni settore e che siano stati attentamente disegnati e previamente valutati. Se non si dispone di un numero sufficiente e adeguato di progetti aventi le caratteristiche indicate, il compito di raccogliere fondi dalla cooperazione internazionale difficilmente potrà avere esito positivo; o peggio, le risorse ottenute possono essere canalizzate in forma inefficiente, rispondendo semplicemente e casualmente ad alcune opportunità o richieste, non sempre giustificate, del momento.

È quindi importante che si conceda una maggiore attenzione, da parte delle istituzioni nazionali possibili recettrici di forme di cooperazione internazionale, alla preparazione dei progetti. Le complessità e le necessità operative, tecniche e amministrative, che li caratterizzano, rendono necessario che si professionalizzi la fase di identificazione, disegno, e quella dei sistemi di controllo e valutazione dei progetti. Tutti i progetti dovrebbero avere obiettivi e finalità chiaramente definiti, avere un piano di operazioni dettagliato, nel quale siano specificate le responsabilità e gli obblighi di ognuna delle controparti, la successione cronologica delle attività e la loro definizione precisa; e dovrebbero essere altresì stabiliti meccanismi chiari, e criteri misurabili, di controllo e valutazione che possano garantire i risultati previsti.

Come s'è detto, la cooperazione internazionale ha come obiettivo il rafforzamento della capacità istituzionale del paese attraverso il trasferimento di conoscenza da altri paesi. Tutto ciò è impossibile se non esiste una infrastruttura interna in grado di assolvere questo compito. Normalmente la contropartita nazionale dei progetti di cooperazione tecnica internazionale è costituita da personale professionale del paese, che lavora in qualità di "omologo" degli esperti e consulenti internazionali. Questo personale nazionale dovrebbe far parte stabile della entità recettrice della cooperazione, al fine di garantire la continuità dei lavori una volta che finisca l'aiuto venuto dall'esterno. Oltre al personale professionale, la entità nazionale recettrice offre normalmente, come parte del suo apporto al progetto, il proprio personale amministrativo e di segreteria, le installazioni e tutto l'appoggio logistico necessario per garantire il buon funzionamento del progetto. C'è da aggiungere infine che anche la meticolosa selezione del personale esterno, esperti e consulenti venuti da fuori, contribuisce a garantire un vero trasferimento di esperienze, capacità e conoscenze, e può assicurare i risultati sperati.

Infine, perché i progetti abbiano una loro efficienza ed efficacia, è indispensabile che siano sottomessi a forme di controllo permanente, attraverso la produzione di informazioni periodiche formalizzate, la creazione di gruppi di discussione e l'adozione di procedimenti di valutazione. I rapporti di avanzamento delle attività, che dipenderanno dalla durata dell'iniziativa, e il rapporto finale, sono strumenti essenziali per la ricostruzione sistematica del processo di svolgimento del progetto. La produzione di informazioni sistematiche e dettagliate è garanzia della diffusa partecipazione alle sue attività; infatti, l'organizzazione di riunioni e seminari di discussione intermedi e finali, in occasione di ogni missione di controllo o tappa prevista, per la presentazione dei risultati di fronte al maggior numero possibile di persone ed istituzioni legate al tema del progetto, è l'unico modo per assicurare la diffusione dell'informazione e l'effetto moltiplicativo delle attività progettuali nel con-

testo più ampio della società locale e nazionale. Anche su queste basi, le nuove forme di cooperazione degli anni novanta dovranno intensificare gli aspetti di comunicazione e di controllo diffusi qui indicati, e disegnare un tipo di cooperazione internazionale nella quale sia garantita la parità delle controparti e la natura veramente negoziale del rapporto, che sostituisca gli aspetti verticistici e spesso paternalisti, caratterizzati dalla passività della parte ricevente, che erano frequenti nel passato.

VI. UN BILANCIO DELLA COOPERAZIONE NEL PERIODO 1990-1994

Le considerazioni sopra espresse sono state in buona parte confermate da un recentissimo documento ufficiale pubblicato dal Dipartimento Nazionale di Pianificazione, che presenta un bilancio degli ultimi quattro anni, e prospetta alcune interessanti novità per il futuro. Si tratta del documento: *Cooperación Internacional para el Desarrollo. Colombia 90/94* (D.N.P., Bogotá 1994). Il documento parte dalla considerazione che si aprono nuovi scenari per la cooperazione internazionale colombiana, e sono necessari alcuni aggiustamenti sostanziali nello stile, nella struttura organizzativa e nella concezione stessa di questa importante attività internazionale.

La scarsezza delle risorse, evidente nel fatto che in anni recenti la maggior parte dei donatori (Canada, Stati Uniti, Italia, Paesi Bassi, PNUD) hanno quasi tutti ridotto dal 40% al 50% le erogazioni rispetto al previsto, impone infatti una correzione di rotta, in una direzione che coincide in buona misura con quanto sopra si accennava. Il documento insiste più volte, infatti, sulla necessità di cercare "nuove forme di cooperazione", orientate verso i punti critici e vulnerabili del sistema economico nazionale, e più articolate attorno a pochi programmi grandi e solidi, piuttosto che attorno a una miriade di piccoli programmi mal coordinati tra loro. Viene proposta una "Globalizzazione della Cooperazione", caratterizzata da rapporti privilegiati con blocchi di paesi e multisettoriale, e viene definitivamente sancita la fine della "cooperazione assistenzialista" che aveva in parte caratterizzato i decenni precedenti. Tutto ciò anche sulla base di una attenta analisi dei limiti dell'offerta e della domanda in tema di cooperazione, e sulla base dell'adozione di una terminologia e di un impianto concettuale e metodologico attento e coerente, che tende a privilegiare – nell'analisi di tutti i programmi – i concetti-chiave basilari di "pertinenza", "efficacia", "sostenibilità", i quali vengono applicati all'esame di un gruppo consistente di progetti, per valutarne la validità.

L'insieme della cooperazione internazionale viene riclassificato nelle seguenti categorie:

a. Donazioni;

b. Assistenza Tecnica;

c. Cooperazione finanziaria (crediti a basso interesse e a lungo termine, da utilizzare per progetti specifici di sviluppo);

d. Scambio di debito con progetti, soprattutto nel settore ambientale.

Ma una nuova importante categoria, appena accennata nel passato, assume una rilevante importanza, la "Cooperazione Tecnica fra Paesi in Via di Sviluppo" (CTPD), che pare destinata a un particolare incremento nei prossimi anni. La Colombia ha già intrattenuto relazioni privilegiate ed ha sottoscritto impegni specifici di cooperazione con paesi come Ar-

gentina, Messico, Cile, Venezuela e Brasile, che sono destinati ad assorbire gran parte delle iniziative di scambio di tecnologie e di consulenze nel campo dello sviluppo. Sono anche citati casi interessanti di "Cooperazione triangolare" (come quella Italia-Colombia-El Salvador), che consiste nel replicare in paesi terzi, con finanziamento esterno, progetti di cooperazione particolarmente efficaci realizzati in Colombia, utilizzando risorse umane locali.

La più rilevante delle novità nei procedimenti organizzativi della cooperazione internazionale degli ultimi anni riguarda l'inizio, a partire dagli ultimi mesi del 1991, di un nuovo sistema di registrazione dei dati di base in materia di cooperazione, per favorire una migliore programmazione fondata su una conoscenza approfondita delle necessità nazionali e su un'analisi puntuale delle iniziative già portate a termine. Si tratta del progetto "Sistema de Planeación y Evaluación de la Cooperación Internacional – NATCAP/Colombia", finanziato e coordinato dal PNUD (progetto "National Technical Cooperation Assessment and Program", che viene dettagliatamente descritto nel documento); un sistema che è già in utilizzazione in 40 paesi in via di sviluppo a partire dal 1986. Sulla base di questa informazione basica, nel 1994 si è iniziato il lavoro complesso di preparazione del Piano Nazionale di Cooperazione Internazionale, da coordinare periodicamente con i Piani di Sviluppo Nazionali in vigore. Questo sistema informativo costituirà da ora in poi uno strumento indispensabile di pianificazione e di coordinamento.

Passando agli aspetti quantitativi della cooperazione internazionale, il documento del 1994 offre una serie di dati sul periodo 1990-94 che riguardano le fonti di erogazione e i tipi di progetti realizzati. Questo periodo comprende un momento di forte ripresa dei finanziamenti internazionali, a seguito della iniziativa lanciata dal Presidente Barco nel 1989 e ripresa l'anno dopo dal Presidente Gaviria: il "Programa Especial de Cooperación – PEC", che consisteva in sollecitazioni ai paesi possibili donatori per più di 1.184 milioni di dollari. Le risposte alle sollecitazioni sono state, nel quadriennio, molto inferiori alle aspettative, ma comunque del livello del quadriennio precedente. Risulta infatti che nel complesso la cooperazione bilaterale ha registrato ingressi nel paese per 234 milioni di dollari nel periodo 90-94, ai quali bisogna aggiungere altri 36 milioni di dollari provenienti da numerosi paesi europei attraverso l'UNDCP, per la lotta contro la produzione della droga.

Il quadro delle negoziazioni sottoscritte nell'ultimo quadriennio registra delle cifre molto più rilevanti: per la cooperazione bilaterale un totale di 398,17 milioni di dollari e per la cooperazione multilaterale 207,20 milioni di dollari. Tra i donatori a livello bilaterale prevalgono, nell'ordine, gli Stati Uniti (una rilevante novità rispetto al quadriennio precedente) con 118,5 milioni di dollari, più un condono di debito di 42 milioni per la costituzione di un "Ecofondo", l'Italia con 62 milioni, la Germania con 52,47, i Paesi Bassi con 34,5. I più rilevanti tra i donatori multilaterali sono l'Unione Europea, con il suo "Plan Especial para Colombia" (67,2 milioni), l'UNDCP (40 milioni), l'UNICEF (24 milioni), il PMA (12 milioni).

Il documento esaminato conferma il fatto che la cooperazione tecnica internazionale è ormai divenuta in Colombia uno strumento fondamentale per la programmazione e realizzazione delle iniziative globali di sviluppo e di modernizzazione del paese, e una occasione di confronto aperto e di scambio con il mondo esterno, nel quadro di una concezione generale che riconosce la necessità della interdipendenza tra i popoli.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Colombia y América Latina frente a Europa. 1992*, CLADEI-CEI-FESCOL, Bogotá 1991.
C.I.A.T., *Temas prioritários y mecanismos de cooperación en investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe*, Centro de Agricultura Tropical, Cali 1986.
CONPES, Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales, *Documento preliminar sobre cooperación técnica internacional*, DNP-DECTI, Bogotá 1991.
DECRETO 2410, 20 de Octubre de 1989,"por el cual se modifica la estructura orgánica del Departamento Nacional de Planeación y se determinan sus funciones".
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), *Lineamientos de la política de cooperación técnica internacional*, Bogotá 1983.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), *Plan de Desarrollo Económico y Social "Economía Social" (1986-1990)*, Bogotá 1987.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), *Plan de Desarrollo Económico y Social "La Revolución Pacífica" (1990-1994)*, Bogotá 1991.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), *Documento preliminar sobre cooperación técnica internacional*, DECTI, Bogotá 1991.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), *Cooperación Internacional para el Desarrollo. Colombia 90/94*, DECTI, Bogotá 1994.
GAVIRIA TRUJILLO C., *Palabras del Presidente en ocasión del 1. Aniversario del Programa Especial de Cooperación*, Bogotá 1991.
HENAO ESCOBAR J., *La cooperación internacional al desarrollo en Colombia*, CINEP, Bogotá 1991.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MIN. DE EDUC. NAC., COLCIENCIAS, *Foro Nacional sobre políticas y tecnología para el desarrollo*, Bogotá 1987.

LA COOPERAZIONE ITALIANA IN COLOMBIA

di
Raffaele Trombetta

I. INTRODUZIONE

I primi lineamenti della cooperazione italiana in Colombia iniziarono a profilarsi all'inizio degli anni ottanta. Il carattere prevalentemente episodico dell'attività promossa in tal periodo, non inserita in una ben delineata programmazione, non impedì tuttavia l'avvio di numerose iniziative nei più svariati settori. Furono pertanto inclusi in tale contesto 14 accordi di cooperazione allo sviluppo, tutti finanziati con donazioni, per un valore globale di circa 16 milioni di dollari. la tipologia di questi primi interventi conteneva già in sé i prodromi di quella che sarebbe stata la futura strategia di cooperazione italiana in Colombia. Il ventaglio settoriale proponeva ad esempio interventi sanitari come la costruzione di un ospedale rurale in Arauca, ancora in corso d'esecuzione, e la progettazione di una struttura sanitaria pilota a Bogotá; progetti per la soluzione della crisi energetica di regioni periferiche del paese, quali i Territori Nazionali, le isole di San Andrés e Providencia ed alcuni Dipartimenti del Pacifico; iniziative in materia di formazione professionale nonché alcuni progetti agricoli tra cui, in particolare, un programma di assistenza al Ministero dell'Agricoltura per uno studio di fattibilità della riconversione delle piantagioni di caffè ed un programma di sviluppo rurale nel Dipartimento di Boyacá, affidato alla ONG Ricerca e Cooperazione.

Se le prime estemporanee iniziative già annunciavano le priorità della cooperazione italiana, queste furono definite ed inserite in un quadro più sistematico soltanto a partire dal 1984. In quell'anno, infatti, in occasione della visita a Bogotá del Sottosegretario Sen. Agnelli fu concordato il primo programma triennale di cooperazione tra Colombia ed Italia. Questo – come sottoscritto in un apposito *aide-mémoire* – si sarebbe articolato intorno ai seguenti obiettivi: creazione di capitale e di forza-lavoro, sviluppo regionale, sfruttamento delle risorse naturali e delle materie prime della Colombia. A tal fine il Governo italiano metteva a disposizione 70 milioni di dollari, dei quali 30 milioni come dono e 40 milioni in crediti d'aiuto. Un analogo impegno finanziario è stato successivamente assunto nel maggio del 1987 per il triennio 87-89.

II. QUADRO LEGISLATIVO

L'andamento crescente dell'attività di cooperazione italiana in Colombia, a partire dai primi anni ottanta, si è svolto in maniera quasi sintonica con la definizione in Italia di un

quadro legislativo, che si è andato sviluppando con il passare degli anni. Com'è noto, il primo intervento legislativo organico in materia di cooperazione fu la legge 38 del febbraio 1979, punto culminante di un dibattito snodatosi lungo l'arco degli anni settanta. Come opportunamente sottolineato in una pubblicazione sulla cooperazione italiana – "Questo è (...) il periodo nel quale – nonostante la mancanza di una politica unitaria e di un significativo sforzo finanziario – inizia a crearsi in Italia la coscienza politica e culturale della necessità di dotare il paese di una politica di aiuto allo sviluppo organica nella concezione, significativa dal punto di vista quantitativo ed unitaria nella gestione" (F. Aloisi de Larderel, *Dall'aiuto alla cooperazione*, Roma 1988).

Il sempre più diffuso interesse per le tematiche legate all'aiuto allo sviluppo, coinvolgente non solo più gli addetti ai lavori ma anche il mondo politico e l'opinione pubblica, determinò il fiorire di nuove esigenze e problematiche, proprie di un impegno che aveva conosciuto in pochi anni un impulso senza precedenti. Il frutto di tale dibattito fu, in un primo momento, la legge 73 del marzo 1985, che – affiancandosi alla legge 38 – era limitata nel tempo e rivolta essenzialmente agli interventi straordinari nella lotta contro la fame nel mondo. Le esperienze combinate delle leggi 38 e 73 hanno condotto alla legge 49 del febbraio 1987 che, sostituendo la precedente legislazione in materia, regola attualmente l'attività di cooperazione dell'Italia.

La predisposizione di un preciso quadro legislativo ha preannunciato una svolta nella cooperazione italiana anche sotto il profilo puramente quantitativo. Il volume dell'aiuto italiano ai paesi in via di sviluppo, che nel 1979 era pari allo 0,08% del PNL, ha raggiunto nel 1988 lo 0,39%, per una cifra globale di erogazioni, per la cooperazione bilaterale e multilaterale, pari a 3.896 miliardi di lire. Una fetta consistente è stata destinata all'America Latina che, con un ammontare di erogazioni nel 1988 pari a circa 339 miliardi di lire, ha assorbito il 13,2% dell'aiuto bilaterale della cooperazione italiana.

III. L'ECONOMIA COLOMBIANA AGLI INIZI DEGLI ANNI OTTANTA

Agli inizi degli anni ottanta, quando la cooperazione italiana muoveva i suoi primi passi in Colombia, l'economia colombiana conobbe un considerevole rallentamento, che si tradusse in termini di diminuzione della crescita del PIL, aumento della disoccupazione e del deficit di conto corrente, alti livelli d'inflazione e alti tassi d'interesse.

Le difficoltà interne ebbero un'origine inizialmente esterna: caduta del prezzo internazionale del caffè, ristrettezze sui mercati finanziari internazionali dopo la moratoria dichiarata dal Messico nel 1982, crisi di quei mercati, quali ad esempio Venezuela ed Ecuador, che costituivano lo sbocco preferito dei prodotti colombiani.

Gli squilibri importati dall'esterno, tuttavia, si propagarono immediatamente nel sistema interno colombiano, evidenziando l'incapacità dello stesso ad assorbire o quantomeno contenere shock esogeni. Emerse soprattutto la fragilità di una struttura economica ancora fortemente dipendente dall'esportazione di poche materie prime, in particolare il caffè, e con un mercato interno che negli anni precedenti non si era saputo diversificare e sviluppare sufficientemente.

Tale situazione affondava le proprie radici nelle caratteristiche stesse dello sviluppo economico della Colombia, che nel secondo dopoguerra aveva conosciuto un ritmo abbastanza sostenuto, anche se disordinato. Su di esso gravavano tuttavia anche le conseguenze di una particolare congiuntura affermatasi nella seconda metà degli anni settanta e che può forse essere considerata come un'occasione perduta per il riequilibrio dell'economia colombiana.

La *bonanza cafetera* del 1974, favorendo l'immissione massiccia di valuta straniera, aveva indotto le autorità del paese ad adottare politiche monetarie restrittive per arginare possibili spinte inflazionistiche, con inevitabili effetti depressivi sulla dinamica degli investimenti e della domanda interna. Parallelamente, la sopravvalutazione del *peso* colombiano, l'apertura all'importazione di beni stranieri ed il calo dei sussidi pubblici alle imprese, furono tutti fattori frenanti la crescita dell'industria locale, che entrò quindi in crisi a partire dal 1979.

L'intervento statale, anche sotto la spinta di organismi internazionali quali la Banca Mondiale conobbe, alla fine del decennio, un notevole incremento soprattutto nel miglioramento delle grandi infrastrutture pubbliche. Esso tuttavia, piuttosto che fungere da motore della ripresa produttiva, contribuì anzi a tale spirale perversa: la spesa pubblica, infatti, determinò un aumento delle liquidità e quindi dei prezzi, con conseguenti politiche monetarie restrittive, nonché un ulteriore incremento delle importazioni a detrimento delle imprese nazionali. In un periodo di scarse risorse finanziarie, l'intervento statale ebbe inoltre un effetto di spiazzamento sugli investimenti privati. Questi ultimi furono inevitabilmente penalizzati dalla crescente speculazione finanziaria che distolse le risorse dai settori più produttivi.

Infine, anche l'agricoltura entrò in crisi dal 1979, per l'effetto combinato di fattori esterni: grandi eccedenze nei mercati mondiali delle materie prime, cambiamenti nei modelli di consumo, misure protezionistiche e crisi dei mercati di sbocco dei prodotti colombiani. A questi si sommarono i fattori interni: maggiore apertura alle importazioni, rivalutazione del *peso*, diminuzione degli investimenti e dei contributi pubblici, accentuata violenza rurale.

In sintesi la Colombia, proprio negli anni della *bonanza cafetera* e, di conseguenza, di abbondanza di divise estere, conobbe una situazione paradossale di crescita economica rallentata. La crisi dei primi anni ottanta non fece dunque che evidenziare i problemi strutturali che si frapponevano – e tuttora si frappongono – ad uno sviluppo equilibrato dell'economia colombiana. In particolare è emersa, come già accennato, l'eccessiva dipendenza dall'esterno dell'economia, che può incidere negativamente, secondo un circolo perverso, sia quando i prezzi delle materie prime colombiane lievitano sui mercati internazionali per le successive politiche domestiche di sterilizzazione, sia – al contrario – quando la caduta della domanda internazionale provoca inevitabili effetti di recessione interna.

IV. LA COOPERAZIONE ITALIANA

Il contesto economico della Colombia presentava dunque, agli inizi degli anni ottanta, evidenti strozzature, verso le quali furono indirizzati gli interventi della cooperazione italia-

na. Questo contesto economico, allo stesso tempo, possedeva già una sua precisa fisionomia cui far riferimento. In Colombia, come del resto nell'intera America Latina, la sussistenza di ampie sacche di povertà ed arretratezza è accompagnata da improvvise accelerazioni in alcuni settori, in grado di raggiungere alti livelli di sviluppo. Le solide tradizioni culturali del paese, inoltre, sono ancora fortemente vitali, in modo da costituire una delle matrici su cui si modellano i rapporti sociali ed economici.

La Colombia peraltro costituisce un caso quasi unico nel panorama sud-americano. È l'unico paese, unitamente al Cile, che ha conosciuto annuali tassi di crescita positivi lungo tutto l'arco degli anni ottanta e che presenta un debito estero ancora controllabile. D'altro canto la presenza di una forte delinquenza organizzata, dedita soprattutto al traffico di stupefacenti, esercita sensibili ripercussioni sulla vita sociale ed economica del paese.

L'azione della cooperazione italiana si è dunque dispiegata alla luce di tali caratteristiche, nel pieno rispetto delle priorità stabilite dalle autorità colombiane. Come si vedrà più dettagliatamente in seguito, i suoi interventi avevano l'obiettivo di tentare da un lato di rimuovere alcuni nodi che ciascun settore presentava e, dall'altro, di incoraggiare una più consapevole valorizzazione delle potenzialità esistenti. Si è cercato quindi di affiancare ad interventi tradizionali, iniziative in settori moderni. La stessa composizione finanziaria ha risentito di tale impostazione, in quanto si è voluto, laddove possibile, favorire un'integrazione dei doni, utilizzati evidentemente per i programmi più propriamente di sviluppo, con i crediti d'aiuto, concessi invece per i settori più avanzati.

L'esperienza dello sviluppo italiano ha inoltre costituito, come ovvio, la cartina di tornasole attraverso cui vagliare le strategie di cooperazione. È stata del resto riscontrata l'esistenza di alcuni punti in comune, che ha sicuramente agevolato l'identificazione delle problematiche e la selezione degli interventi più adeguati.

Le scelte settoriali sono state adeguate ai connotati propri dello sviluppo economico e sociale della Colombia, non trascurando i settori più moderni sulla base di una strategia il più possibile equilibrata e coerente; gli interventi nei settori sanitario ed agricolo sono stati pertanto accompagnati da iniziative in campo industriale, energetico e delle comunicazioni.

V. SANITA'

L'Italia ha sempre attribuito un ruolo altamente prioritario agli interventi in campo sanitario. L'azione italiana si è anzi rivelata all'avanguardia in tale settore, recependo ed elaborando, sulla base di proprie esperienze, i princìpi che si sono man mano imposti a livello internazionale. La cooperazione italiana ha fatto propria la strategia della *Primary Health Care* (PHC) che – affermatasi internazionalmente nella Conferenza di Alma Ata del 1978 – si è andata perfezionando fino alla dichiarazione di Harare del 1987. La PHC è basata su metodi sperimentali e socialmente accettabili, pienamente accessibili e ad un costo che sia le comunità che il paese nel suo complesso possono sostenere. Si tratta di un approccio il più possibile globale che, non limitandosi alla semplice assistenza medica, si sforza di attraversare tutte le varie tappe, da quella essenziale della prevenzione fino alla piena reintegrazione dei soggetti e delle collettività colpite nella vita sociale.

Tali linee d'azione hanno trovato piena applicazione in Colombia, aderendo in maniera soddisfacente alle realtà locali e alle esigenze più sentite. Il problema della salute, nonostante gli indubbi progressi degli ultimi anni, continua ad essere piuttosto critico a causa dell'insufficienza – o addirittura assenza in alcune aree – delle strutture sanitarie di base e di alcuni servizi essenziali, quali l'acqua, l'elettricità, il sistema fognario, ecc. Le carenze più gravi si avvertono soprattutto nelle zone rurali, ancora fortemente isolate, e nell'autentica giungla di quartieri periferici, proliferati negli ultimi anni ai margini delle grandi città.

Gli interventi della cooperazione italiana hanno pertanto preso spunto da tale situazione, cercando di offrire una risposta concreta ai problemi riscontrati e, contemporaneamente, di proporre una traccia esemplare su cui costruire politiche generali nel settore della salute.

Particolarmente significativo da questo punto di vista è un programma svolto in una delle aree più povere di Bogotá e diretto alla prevenzione degli handicaps nell'infanzia, nonché alla riabilitazione ed integrazione scolastica dei bambini colpiti. L'iniziativa – realizzata dalla società Cotecno – presenta obiettivi molto concreti, quali la costituzione di un centro pilota con esperti italiani in grado di affrontare e risolvere i problemi secondo un'impostazione innanzitutto operativa. Allo stesso tempo, però, il progetto si configura come un punto di riferimento per altri centri sanitari, ospedali, università ed istituti di ricerca, assumendo quasi un ruolo guida nella promozione a livello nazionale delle tematiche relative al trattamento dei bambini con difficoltà di sviluppo.

Il problema dei rifiuti, dalle gravi conseguenze sanitarie, è stato a sua volta oggetto di un altro intervento, anch'esso realizzato in un'area urbana. Si è infatti concluso nel 1989 un progetto – eseguito dalla società Farid – per la riorganizzazione e razionalizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi e del loro smaltimento nell'area urbana di Bucaramanga. Il felice esito dell'iniziativa ha suggerito di estenderla anche ad altre città.

L'azione italiana non ha mancato di interessare anche zone rurali, in particolare mediante un programma di sviluppo sanitario nella regione di Arauca, ad opera dell'organismo Fatebenefratelli e della società TPL. Anche in questo caso si è cercato di assicurare una serie d'interventi globali, che partendo da attività nel campo sanitario si estendessero ad altri settori. La realizzazione di cinque centri di salute e di un ospedale sanitario di 50 posti è stata pertanto integrata dalla creazione di un'azienda agrozootecnica e dall'impianto di una piccola segheria. Lo scopo è ovviamente quello di offrire un appoggio completo alla popolazione dell'area, che non si esaurisca nella pur necessaria opera di assistenza sanitaria ma offra anche gli strumenti per un miglioramento generale delle condizioni di vita.

VI. AGRICOLTURA

L'agricoltura è ancora uno dei settori principali dell'economia colombiana, rappresentando una quota del PIL pari a circa il 21% ed occupando circa il 25% della popolazione attiva. Ciò nonostante, il settore primario ha conosciuto – a partire dai primi anni ottanta – una notevole flessione, sia in termini di risorse impiegate che di contenuto tecnologico e

di capitale umano. Si è in particolare registrata una dicotomia tra settori orientati verso l'esportazione, tuttora fortemente gravitanti intorno alla produzione di caffè e, in misura minore, banane e fiori, ed i settori tradizionali che riforniscono il mercato interno, ancora pesantemente arretrati e che, conseguentemente, presentano alti costi di produzione.

La crisi dell'agricoltura ha comportato un ovvio peggioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali: ciò si è riflesso in un progressivo spopolamento delle campagne che è andato ad alimentare un processo di urbanizzazione che comporta evidenti ed acuti costi sociali, espressi sotto forma di disoccupazione o sottoccupazione, di carenze nei servizi di base e di una situazione di accentuata violenza soprattutto nelle grandi città.

In tale contesto la cooperazione italiana nel settore agricolo ha inteso privilegiare quelle iniziative che, attraverso un adeguato trasferimento di tecnologie, potessero favorire un miglioramento contestuale della produttività – nei comparti sia tradizionali che moderni – e della qualità della vita, incoraggiando soprattutto un più razionale e diffuso sfruttamento delle risorse disponibili. Allo stesso tempo, in virtù di una concezione integrale dei progetti nel settore agricolo, si è cercato di intervenire anche nelle fasi successive di commercializzazione e sfruttamento industriale dei prodotti primari.

Un tipico esempio di tale approccio è costituito dal progetto di diversificazione industriale della fibra dell'agave realizzato dalla società TPL. Il progetto è infatti finalizzato alla realizzazione ed avviamento di un impianto semi-industriale per la produzione di pasta da cellulosa a partire dalle foglie di agave, pianta coltivata nel Dipartimento del Cauca. Si è pertanto fornito uno sbocco alternativo all'uso e alla commercializzazione della fibra dell'agave, prima utilizzata esclusivamente nella fabbricazione di sacchi per il trasporto di derrate e sempre più soggetta alla concorrenza esercitata dalle fibre sintetiche. Il progetto, quindi, attraverso il trasferimento di una tecnologia non certamente sofisticata ma appropriata, è destinato a contribuire in maniera decisiva al miglioramento delle condizioni di vita di parecchie migliaia di famiglie contadine, che basano la propria economia sulla coltivazione dell'agave; allo stesso tempo si sono poste le premesse per uno sviluppo a livello nazionale della produzione di pasta di cellulosa, in una possibile chiave futura di esportazione del prodotto.

Una fisionomia ancora più marcatamente integrata presentano due progetti in materia, rispettivamente, di pataticoltura e suinocoltura, in corso di avvio nella regione del Nariño. In entrambi i casi, è posta un'enfasi speciale su processi di integrazione verticale in grado di coinvolgere il maggior numero possibile di utenti e contribuendo, quindi, allo sviluppo di una delle regioni più arretrate del paese. Un ruolo di primo piano in tale strategia viene affidato all'avvio di esperienze di cooperativismo, sulla scorta dei modelli sviluppatisi in Italia con grande successo.

Un'altra iniziativa interessante, in corso di avviamento, dovrebbe condurre alla creazione di un Centro di Meccanizzazione Agricola nella città di Bucaramanga. L'obiettivo è l'incremento della produttività agricola attraverso la diffusione di processi di meccanizzazione nelle varie fasi del ciclo produttivo dell'agricoltura tradizionale. Una dosata combinazione di trasferimento di tecnologie e di assistenza tecnica dovrebbe quindi consentire la costituzione di un Centro in grado di fornire agli operatori locali alcuni servizi, oltreché macchinari moderni, necessari per lo sviluppo di metodologie e tecniche agricole: sono pertanto

previste attività quali l'organizzazione di corsi di formazione agraria e di aggiornamento tecnico-amministrativo, l'assistenza tecnica ad imprese operanti nel settore delle macchine agricole, il disegno e la fabbricazione di prototipi di macchinari e attrezzature adattati alle condizioni ambientali locali, lo studio e la promozione di tecniche innovative nei sistemi tradizionali di coltivazione.

VII. INDUSTRIA E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Nel corso degli ultimi anni l'industria colombiana ha denunciato accentuate caratteristiche dualistiche, che hanno compromesso i tentativi di sviluppo tecnologico e di crescita equilibrata del settore. L'attuale struttura industriale presenta infatti i due opposti poli tipici dei grandi agglomerati, cresciuti negli ultimi anni sotto l'ombrello di politiche governative protezionistiche e condizionati da un diffuso settore informale, composto da una miriade di piccole imprese ai limiti della sussistenza, orientate unicamente verso i mercati locali e con uno scarso impulso al progresso qualitativo ed alla ricerca di nuovi sbocchi. Tale connotazione si è rivelata penalizzante particolarmente nei periodi di crisi delle esportazioni tradizionali o dei mercati di sbocco colombiani, quando una conformazione dell'industria più articolata avrebbe agevolato ed incoraggiato l'impiego di strategie di diversificazione dei prodotti e dei mercati.

I problemi connessi alla presenza di forme di dualismo industriale sono del resto ben noti in Italia, dove però una buona parte delle piccole imprese ha saputo raccogliere le motivazioni e le capacità per svincolarsi dai limiti angusti delle gestioni di pura sussistenza e trasformarsi addirittura in uno dei fattori di crescita dell'economia.

Alla luce di tale esperienza la cooperazione italiana in campo industriale e nel settore della formazione professionale si è soprattutto orientata verso quegli interventi suscettibili di promuovere un processo di modernizzazione e sviluppo delle piccole e medie imprese anche nei settori non tradizionali.

In tale prospettiva, oltre ad un seminario svoltosi a Bogotá nel 1985 – con il coordinamento dell'Università di Pisa – possono essere richiamate due iniziative, entrambe in collaborazione con il Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): un programma per la formazione professionale su macchine utensili – realizzato dalla società Italiana M3T – ed un programma di assistenza alla piccola e media impresa, eseguito dalla società Somea.

Il primo progetto aveva come obiettivo la formazione di tecnici altamente qualificati nel disegno di prodotti e processi metalmeccanici mediante macchine utensili a controllo numerico. Risulta in tal modo promossa una sofisticata tecnologia di progettazione, con evidenti implicazioni nella gestione imprenditoriale, verso la quale possono dirigere le proprie azioni gli industriali nazionali di vario livello. L'iniziativa, anche se concentrata nel settore metalmeccanico, è suscettibile di imporsi come un paradigma anche per azioni in altri comparti industriali; allo stesso tempo, essendo i programmi di specializzazione principalmente orientati verso le imprese produttrici di beni capitali, esso può tracciare le premesse per un diffuso sviluppo tecnologico dell'intero settore industriale.

Il programma realizzato dalla Somea si propone invece, attraverso l'invio di esperti e di

materiali e mediante lo svolgimento in Italia di corsi di formazione, il miglioramento delle prestazioni del SENA alla piccola e media industria. Le attività sono concentrate nelle aree di diagnostica, strategia d'intervento ed applicazione dell'informatica. Notevole rilievo è posto sull'opera di consolidamento dei risultati del programma a livello istituzionale ed interistituzionale: ciò al fine di assicurare che i concetti fondamentali sull'assistenza alla piccola e media impresa, promossi dal programma, siano recepiti negli adeguati ambiti decisionali e da qui opportunamente diffusi.

VIII. ENERGIA

Gli interventi in campo energetico sono stati prevalentemente diretti ad incoraggiare un più razionale sfruttamento delle risorse disponibili (sia tradizionali che rinnovabili), favorendo nel contempo un miglioramento delle strutture già esistenti. Si è infatti riscontrato che gli impianti già in funzione, pur avendo raggiunto un buon livello di sviluppo negli ultimi anni, presentano in taluni casi una gestione non ottimale, con alti costi di produzione ed una ridotta utilizzazione degli stessi rispetto alle loro potenzialità.

La cooperazione italiana si è pertanto orientata verso quelle iniziative di pianificazione e riabilitazione, fornendo la necessaria assistenza tecnica agli organismi colombiani competenti in materia. Una cura particolare è stata inoltre dedicata alle regioni periferiche del paese, al fine di contribuire alla loro integrazione nel tessuto economico e sociale della nazione.

Nel 1982, ad esempio, fu avviato un programma volto alla riorganizzazione aziendale ed all'ottimizzazione dell'esercizio e manutenzione di dieci centrali elettriche distribuite in diverse aree del paese. Il successo di tale iniziativa ha indotto pertanto ad avviare – nel 1985 – una seconda fase che è stata diretta all'assistenza tecnica dell'Instituto Colombiano de Energía Elétrica (ICEL) nell'avviamento della centrale termoelettrica di Tasajero. Tale iniziativa è stata considerata dalle autorità locali come una sorta di banco di prova ai fini di un autentico sviluppo del settore, essendo la prima centrale direttamente gestita dall'ICEL e con una tecnologia sufficientemente sofisticata.

La positiva collaborazione con l'ICEL ha ricevuto un riconoscimento ed un impulso ulteriori con una successiva iniziativa – avviata nel 1987 – sempre centrata sull'assistenza tecnica e la formazione professionale, per il sistema elettrico a generazione diesel che alimenta i Territori Nazionali e la Costa Pacifica colombiana. Tali regioni avevano già beneficiato della fornitura di gruppi elettrogeni diesel, da parte dell'impresa italiana Isotta-Fraschini, e della costruzione della centrale termoelettrica di Leticia, realizzata dall'Ansaldo; il programma di assistenza all'ICEL ha pertanto costituito il coronamento delle due precedenti iniziative, conferendo carattere di continuità alla cooperazione italiana nel settore prioritario della generazione e distribuzione di energia elettrica e contribuendo allo sviluppo di regioni periferiche ed emarginate del paese. È interessante notare che gli studi di fattibilità di entrambi i programmi sono stati realizzati dal Centro Studi Energia "Renzo Tasselli" di Genova, in collaborazione con la ONG "Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli" (CISP) di Roma, e che ciò ha permesso di tenere in considerazione anche le variabili socio-culturali,

oltre che tecniche ed economiche, legate alla realizzazione delle attività.

Altri due programmi dello stesso tipo sono stati avviati negli ultimi anni. Il primo è in collaborazione con l'ISA, l'ente colombiano cui è demandata la competenza per l'interconnessione elettrica a livello nazionale: esso mira ad istituire un Centro Nazionale di Ricerca che serva da supporto ad uno sviluppo in chiave industriale del settore elettrico, promosso mediante un miglioramento dell'infrastruttura tecnologica e scientifica ed una più razionale ed ottimale amministrazione tecnico-economica dell'intero sistema.

L'altro progetto presta invece assistenza all'Ente Energia Elettrica di Bogotá (EEEB) nelle aree di manutenzione ed organizzazione amministrativa di centrali idroelettriche nella zona centrale del paese e di organizzazione della rete di trasmissione e distribuzione.

Una particolare attenzione è stata infine dedicata al tema delle fonti energetiche non-rinnovabili. Positivo riscontro ha suscitato in tal senso uno studio di pianificazione energetica condotto nelle isole di San Andrés e Providencia: esso ha infatti rilevato il grande potenziale esistente in termini di energia solare, eolica e generata dalle biomasse che, qualora opportunamente sfruttato, potrebbe risolvere il problema energetico, ancora molto acuto nelle due isole.

IX. COMUNICAZIONI E TRASPORTI

Con il passare degli anni in Colombia si è andata manifestando una forma di dualismo di natura geografica, con caratteri non ancora stridenti ma purtuttavia evidenti. Si è infatti accentuato il divario tra, da un lato, alcune aree più sviluppate, quali il Distretto di Bogotá ed in misura minore il Dipartimento di Antioquia, le regioni Atlantiche e "cafetere" e, dall'altro, zone progressivamente emarginate, tra cui in particolare l'intera costa del Pacifico ed i Territori Nazionali dell'Oriente e della parte sudorientale del paese. Il dualismo geografico, che si manifesta sotto forma di diversi ritmi di crescita, è dovuto in buona parte alla morfologia stessa del territorio colombiano, in cui la presenza in senso longitudinale di tre imponenti catene montuose – che fanno parte della Cordigliera delle Ande – ostacola un equilibrato sviluppo delle comunicazioni terrestri.

Gli interventi italiani sono stati dunque diretti verso il settore della navigazione aerea, favorendo in tal modo non solo un più stabile collegamento tra le varie aree del paese ma anche un proficuo incremento del traffico turistico e commerciale. Considerata anche la natura degli interventi è stata inoltre privilegiata una composizione finanziaria volta ad integrare crediti d'aiuto con donazioni. Le forniture di sistemi radar e di apparecchi di comunicazione radiofonica, ad opera delle società Selenia ed OTE, sono state ad esempio concesse con la formula dei crediti, mentre si è fatto ricorso alle donazioni per interventi complementari di addestramento del personale: in tale ambito rientrano un progetto realizzato dall'Azienda Autonoma di Assistenza al Volo – attraverso lo svolgimento di corsi in Italia e Colombia per il personale tecnico colombiano in materia di traffico aereo, comunicazioni ed aiuto alla navigazione aerea – ed un programma di addestramento di tecnici e controllori su simulatore radar, promosso dalla Selenia.

Notevolmente più ridotta è stata invece la partecipazione italiana in altri settori delle

comunicazioni: essa si è infatti limitata alla concessione di due crediti d'aiuto per il miglioramento della rete telefonica di Armenia e di Neiva.

X. RISULTATI

È ormai tempo di bilanci per la cooperazione italiana in Colombia. L'ammontare globale delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Italia con i primi interventi e nei due successivi piani triennali, che coprono complessivamente il decennio 1980-90, supera ormai i 150 milioni di dollari tra donazioni e crediti d'aiuto, senza contare alcuni interventi straordinari. Si tratta, evidentemente, di un impegno massiccio che testimonia di un crescente interesse nei confronti delle realtà colombiane e del carattere altamente prioritario che le relazioni con la Colombia hanno acquistato con il passare degli anni.

Il coinvolgimento sempre più intenso da parte italiana è d'altro canto un implicito riconoscimento del rigore con cui le autorità locali perseguono i loro obiettivi di risanamento e crescita economica e sociale. L'esperienza ha del resto comprovato che gli interventi di cooperazione esercitano un impatto durevole ed incisivo quando si incontrano e sintonizzano con politiche nazionali di sviluppo ben congegnate ed attuate. La Colombia ha evidenziato, sia pure con le difficoltà sopra enunciate, di possedere condizioni economiche equilibrate, con una coerente gestione delle principali variabili macroeconomiche. L'attività della cooperazione italiana si è pertanto agevolmente inserita nel quadro delle strategie di sviluppo sia generali che settoriali stabilite dai vari governi di Bogotá.

Parimenti si è andata tessendo una feconda trama di rapporti tra i cooperanti italiani e le controparti colombiane in un reciproco scambio di esperienze e problematiche. L'azione italiana, rispettando quella che è la più autentica interpretazione della cooperazione allo sviluppo, non si è pertanto limitata alla semplice e sterile esecuzione dei progetti ma si è anzi sottoposta ad un processo quasi continuo di verifica e confronto. Allo stesso tempo essa si è resa protagonista della promozione di nuovi temi di analisi e di dibattito. A fine novembre 1989 si è svolto a Bogotá, ad esempio, un Seminario Nazionale "Sin Barreras", organizzato a coronamento del programma di cooperazione "Prevenzione, cura e riabilitazione degli handicaps nell'età dello sviluppo" (PTREV). L'incontro – promosso dalla società Cotecno, esecutrice del programma – appoggiato dalla Presidenza della Repubblica e con il coinvolgimento dei vari Ministeri competenti, ha avuto il duplice merito di diffondere i risultati del programma ed accostarli ad analoghe esperienze sorte in Colombia. Le politiche educative e sanitarie promosse dall'Italia in tema di recupero di bambini con problemi di crescita sono state quindi messe a confronto con le più recenti direttive adottate in materia dal Governo colombiano, consentendo di registrare una sostanziale concordanza degli indirizzi.

Un'esperienza analoga per alcuni aspetti si era già sviluppata a conclusione del programma di emergenza attuato dopo la tragedia del vulcano di Armero. In tale occasione i risultati dell'iniziativa, soprattutto in tema di educazione su come prevenire o attenuare i rischi di catastrofi naturali, furono raccolti e compendiati in una pubblicazione – *Nosotros, la gente del Volcán* – diffusa poi in tutto il sub-continente sudamericano.

L'affermarsi di sempre più proficue ed intense forme di collaborazione è stato incorag-

giato dalla costituzione, avvenuta in maniera quasi spontanea, di un nucleo di tecnici ed esperti italiani, che – operando in diverse aree del paese – sono giunti a conoscere la realtà colombiana nelle sue diverse sfumature, integrandosi in essa. La stessa industria italiana, grazie anche a progetti di cooperazione, ha manifestato una vivace presenza ottenendo l'aggiudicazione di diverse licitazioni internazionali. Tali attività rappresentano una prova convincente della fertilità dei legami che, favoriti dall'avvio d'interventi di cooperazione, si consolidano ed arricchiscono poi, assumendo le più svariate forme, anche nel campo degli scambi puramente commerciali.

In tale quadro complessivamente positivo non potevano mancare alcune zone d'ombra. Sono state in particolare rilevate certe lentezze burocratiche che hanno spesso ritardato il normale dispiego delle attività di cooperazione. Ed è stata notata da più parti una certa difficoltà a far seguire in tempi adeguati la realizzazione di progetti concreti, rispetto alle programmazioni, alle promesse e agli accordi di massima sottoscritti nelle riunioni bilaterali tra i due Governi. Tali critiche, se si giustificano parzialmente per alcuni innegabili rallentamenti nell'approvazione di qualche progetto, assumono minore consistenza in una prospettiva più ampia, che tenga conto del notevole impulso conosciuto dalla cooperazione italiana negli ultimi anni, sia in termini puramente finanziari che sotto il profilo dell'avvio di nuove iniziative.

È opportuno fare un'altra considerazione, riferita alle relazioni commerciali. Dal 1980 ad oggi non si è verificato un apprezzabile incremento nel saldo commerciale tra i due paesi, che è rimasto sostanzialmente immutato (199,5 milioni di dollari nel 1981, a fronte di 201,6 milioni nel 1988). Tale situazione riflette innanzitutto la ridotta complementarietà tra le due economie, ma può essere evidentemente migliorata. Un ruolo decisivo potrebbe essere affidato proprio all'attività di cooperazione da un lato attraverso l'incoraggiamento di quelle iniziative in grado di favorire il miglioramento qualitativo e quantitativo dei prodotti e dei beni da dirigere verso l'Italia, e dall'altro mediante la sempre più diffusa utilizzazione in Colombia di tecnologia italiana.

XI. PROSPETTIVE E CONCLUSIONI

Una delibera del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) del novembre 1989 ha incluso la Colombia tra i paesi di prima priorità per la cooperazione allo sviluppo italiana in America Latina. Tale decisione suffraga una tendenza che si era già affermata nei mesi precedenti. In aprile dello stesso anno, infatti, era stata segnalata alle autorità colombiane la disponibilità da parte italiana a finanziare una nuova serie di progetti da affiancare alle iniziative già previste nell'ambito del II piano triennale.

I recenti orientamenti confermano dunque che il cammino intrapreso nel 1984 con l'avvio del primo programma triennale ha proseguito il suo corso, intensificando i rapporti tra i due paesi. Dai primi occasionali interventi si è passati a manifestazioni ormai solide di collaborazione che, intrecciandosi a costituire un fitto tessuto di relazioni, superano l'ambito della semplice attività di cooperazione allo sviluppo.

L'attuale congiuntura colombiana, segnata dal grande e coraggioso sforzo del Governo

e del paese contro il narcotraffico, sta del resto ispirando forme di appoggio e cooperazione sempre più intense, alcune di esse canalizzate dall'Italia attraverso l'UNDCP. L'Italia sotto questo profilo è sempre stata in prima linea, confermando in varie occasioni la propria fattiva partecipazione alle vicende colombiane sia in ambito multilaterale che con iniziative bilaterali. La riunione della Commissione Mista Colombo-Italiana, celebratasi a Roma nel luglio del 1991, infatti, è stata una importante occasione per verificare il lavoro svolto e identificare le priorità operative e gli impegni di cooperazione delle due parti per gli anni a venire.

Frattanto, negli ultimi due anni si è intensificato un processo di applicazione alla Colombia di un approccio pragmatico alla cooperazione internazionale che era stato già avviato dall'Italia con altri paesi. Si tratta di un "approccio-paese" ispirato alla strategia degli interventi dello "Sviluppo Umano", e tendente a raggiungere un migliore coordinamento tra i progetti esistenti e quelli in via di definizione, collegandoli anche con le altre iniziative della cooperazione internazionale. Questo orientamento si è caratterizzato per alcune scelte precise in termini di obiettivi generali, che mirano a migliorare, congiuntamente, l'accesso alla educazione, alla salute e alle opportunità di integrazione dei cittadini svantaggiati nella vita economica e sociale. Questi i punti salienti:

a. la lotta ai processi di esclusione sociale;

b. lo sforzo di consolidamento, attraverso interventi di sviluppo, dei processi di pace;

c. il decentramento decisionale e il rafforzamento dei sistemi locali come unità prioritarie di pianificazione e di esecuzione degli interventi.

Molte delle azioni italiane recenti di cooperazione nel paese si sono ispirate, in forme e con intensità diverse, a questi orientamenti. Tra esse il programma SMALP (Salute, Ambiente e Lotta contro la Povertà), realizzato dalla PAHO (Panam. Health Org.) a Cali; il progetto di formazione per quadri sindacali in qualità di agenti di sviluppo, dell'ISCOS; i progetti di lotta alla droga, destinati ai giovani, dell'UNDCP; il progetto di pesca artigianale nella zona di Santa Marta, del CISP; il progetto integrale di sviluppo sostenibile e di formazione tra gli indigeni della Sierra Nevada de Santa Marta, di Ricerca e Cooperazione; infine il progetto di sviluppo rurale e lotta alla droga di PRODOCS.

Come si vede, alcune di queste iniziative hanno visto come protagoniste anche alcune ONG, che sembrano particolarmente interessate alle strategie indicate, dello "Sviluppo Umano", e che negli ultimi anni stanno intensificando la loro presenza nel paese.

A partire da queste esperienze è stato avviato un intenso processo di scambio tra i diversi gruppi e le diverse istituzioni coinvolte; un processo di coordinazione tra i diversi progetti e altre esperienze di cooperazione internazionale realizzate in altre aree (per es. nel Centroamerica). Sono altresì in corso processi di collegamento orizzontale e di scambio con esperienze in atto in comunità italiane.

A questo impegnativo compito si sta dedicando la "Oficina de Coordinación Interprogramas de la Cooperación Italiana", recentemente costituita presso l'Ambasciata d'Italia a Bogotá. Tale ufficio non costituisce un nuovo "Programma", ma un supporto istituzionale, tecnico e logistico, necessario per incrementare la coordinazione operativa tra i differenti progetti finanziati dalla cooperazione italiana, e per appoggiare in maniera efficace i piani locali di sviluppo delle regioni dove si realizzano gli interventi italiani.

IL DIPARTIMENTO DI BOYACA', LA FONDAZIONE S.ISIDRO ED IL "PROGETTO MULTISETTORIALE DI SVILUPPO DEL NORD DEL BOYACA' "

di
Eldemira Pérez C.

I. CARATTERISTICHE GENERALI DEL DIPARTIMENTO DI BOYACA'

Il Dipartimento di Boyacá si trova nella zona andina centro-orientale della Colombia. La cordigliera orientale lo attraversa da Sud a Nord originando una complessa topografia e a una vasta gamma di temperature. È uno dei Dipartimenti più importanti del paese, a vocazione fortemente agricola, e sede di luoghi importanti della memoria storica colombiana, risalenti alla guerra per l'Indipendenza. Il Boyacá ha una superficie di 23.189 km2 ed occupa il 2% del territorio colombiano. Confina al Nord con il Dipartimento di Santander e con la Repubblica del Venezuela, ad Ovest con le Intendencias di Arauca e Casanare, a Sud con il Dipartimento di Cundinamarca e ad Est con i Dipartimenti di Antioquia e Caldas.

1. GEOGRAFIA FISICA

La Cordigliera orientale, che attraversa il Dipartimento forma quattro grandi sistemi montuosi: cordigliera, altopiano cundinoboyacense, pianura e valle del Magdalena. Le caratteristiche topografiche incidono fortemente sul sistema delle piogge e sulla temperatura, cioè sugli elementi climatici di maggior importanza nel Dipartimento.

Vista l'irregolarità dei rilievi nel Boyacá ci sono diverse regioni quanto a temperatura media: *clima caldo*, con una media di 24º c che comprendono la valle del Magdalena e la pianura, cioè il 16% del territorio; quelle a *clima temperato*, con una temperatura che va da 18 a 24º c, che comprendono la parte centrale della cordigliera da 1000 a 2000 metri di altezza, cioè il 20% del Dipartimento; quelle a *clima freddo*, con una temperatura che oscilla tra 12 e 18º c e comprende gli altopiani e le zone adiacenti; quelle a *clima del "paramo"*, con una temperatura inferiore a 12º c, comprendono le zone tra 3000 e 4700 metri di altezza, cioè il 23% degli altopiani; infine quelle a *clima nevoso*, sotto i 0º c, che comprendono le zone oltre i 4700 metri di altezza, come la Sierra Nevada del Cocuy e Guicán, cioè il 3% del territorio. Un fenomeno che colpisce vaste regioni del Dipartimento è quello del-

le ghiacciature notturne, durante le quali le temperature calano sotto gli 0º c causando disastri nelle zone coltivate.

All'interno del Dipartimento vi sono delle zone molto aride e con insufficienza idrica. Nella periferia, invece, vi è addirittura un eccesso idrico. Il sistema idrografico è formato da due grandi bacini: il bacino del Magdalena, con le acque dei fiumi Chicamocha e Suarez, ed il bacino dell'Orinoco, con le acque dei fiumi Guavio, Cravo Sur, Arauca, Lengupá, Upia, Cusiana e Pauto.

2. LA POPOLAZIONE

Sull'attuale territorio del Dipartimento di Boyacá si era insediato secoli fa il popolo Muisca della famiglia linguistica Chibcha, un popolo che si distinse come società di coltivatori sedentari, di efficienti tessitori, di artigiani ed orefici e che, grazie alla propria capacità produttiva, costituì una delle culture precolombiane più stabili e prospere. All'arrivo degli spagnoli e dopo un violento scontro fu sottomesso politicamente e servì da base produttiva per l'"encomienda", consentendo così di completare il processo di conquista e colonizzazione del resto del territorio colombiano.

Le caratteristiche geografiche dell'altopiano hanno contribuito a provocare condizioni di isolamento di clan e famiglie. I Muisca avevano sviluppato un sistema di popolamento con insediamento sparso, che esiste ancora oggi nel Boyacá. I Chibcha si erano insediati nelle fasce climatiche temperate, su terre docili e fertili, ricche di risorse naturali e, malgrado l'isolamento geografico, riuscirono a produrre un surplus economico tale da potersi dedicare a molteplici attività, sia redditizie che artistiche.

Gli spagnoli giunsero nel Boyacá nel 1537, al comando di Gonzalo Jiménez de Quesada. Si impossessarono delle terre degli indigeni e li sottomisero a sistemi di lavoro e di tassazione che provocarono una forte resistenza. Lo scontro che ne seguì decimò la popolazione indigena e distrusse i sistemi politici locali ("cacicazgos"). Le caratteristiche somatiche dell'attuale popolazione sono quelle del meticcio (incrocio tra indio e bianco) e il sistema socioculturale contemporaneo è frutto di un diffuso sincretismo tra le società tradizionali e i nuovi occupanti di origine spagnola.

Secondo l'ultimo censimento effettuato (1985), il Dipartimento di Boyacá ha 1.097.387 abitanti, di questi il 61,4% vive in zone rurali. La zona più popolata è quella centrale, costituita da altipiani che hanno i suoli più fertili e le migliori condizioni climatiche. Prevalgono le attività agricole, quelle zootecniche e, tra quelle estrattive, in alcune zone si pratica lo sfruttamento minerario del carbone, del calcio e degli smeraldi.

Il Boyacá è un dipartimento rurale, se si considera che il 68,5% dei paesi ha meno di 1.500 abitanti. L'80% della popolazione si concentra nelle tre città principali: Tunja, Duitama e Sogamoso. La densità media della popolazione del Dipartimento è di 47 ab/Km2, cioè quasi il doppio della media nazionale (24 ab/Km2). Vi sono delle zone nelle quali la densità è di 664 ab/Km2 (Sogamoso) e altre dove la densità è di 2 ab/Km2 (Pisba). Inoltre, i territori adiacenti al fiume Magdalena ed alle pianure orientali hanno meno di 30 ab/Km2.

Stando a quanto rivelano gli ultimi censimenti (1951, 1964, 1973, 1985) la popolazione del Boyacá ha sperimentato mutamenti di rilievo. Si è verificato un aumento assoluto della

popolazione a cui è corrisposta una diminuzione della percentuale urbanizzata e un aumento di quella rurale, in controtendenza rispetto a quanto si verificava nel resto del paese. Si è verificata una mobilità della popolazione dai paesi più popolati dell'altopiano verso altri paesi come Labranzagrande, Pajarito e Puerto Boyacá, dovuta probabilmente al potenziamento della loro agricoltura.

Oltre la metà della popolazione ha meno di venti anni. C'è tuttavia una tendenza alla diminuzione della classe d'età che va dai 0 ai 4 anni e all'aumento di quella che va oltre i 55 anni. La mortalità è diminuita e quindi la media della vita è più alta.

La popolazione del Dipartimento è piuttosto omogenea. Più del 90% vi è nata e vissuta. I flussi migratori definitivi vanno verso Bogotá e sono soprattutto femminili. La struttura della proprietà terriera e la mancanza di sviluppo delle infrastrutture del Dipartimento provocano tempestivi flussi migratori verso il Venezuela oppure verso le zone di coltivazione del caffè, del cotone e della canna da zucchero, spesso anche verso Bogotá.

Sebbene la popolazione rurale non venga considerata nelle statistiche come economicamente attiva nella sua globalità, essa lavora permanentemente. I contadini sono costretti ad escogitare strategie di sopravvivenza che vanno dallo sfruttamento diretto del suolo e l'affitto delle tenute, fino alla vendita della forza lavoro in certi periodi dell'anno. Le attività agricole e zootecniche si alternano con quelle della produzione e vendita artigianale, lo sfruttamento di piccole miniere di carbone e calcio, le attività commerciali ed il servizio domestico. I bambini sono costretti a svolgere lavori domestici, agricoli e nelle attività di allevamento sin dai 5 o 6 anni, e continuano a farlo fino ai 70-80. Le donne partecipano in modo rilevante alle attività agricole e zootecniche senza però percepire compensi in denaro e quindi non appaiono nelle statistiche del lavoro, poiché sono incluse nella categoria delle casalinghe.

3. LA SITUAZIONE ECONOMICA

L'indice di distribuzione della terra nel Boyacá è uno dei più alti del paese. Oltre al mini-fondo (da 1 a 3 ha) che rappresenta il 27,8% del totale della terra sfruttata, esiste anche il mini-micro-fondo (meno di 1 ha) che rappresenta il 48,7%. Globalmente si può dire che il 93,1% delle proprietà messe a coltura o a pascolo hanno un estensione che non supera mai i 10 ettari.

Le tenute più vaste (oltre i 50 ha) si trovano soprattutto nei paesi periferici, mentre nei paesi dell'altopiano si concentra il maggior numero delle piccole proprietà, con maggiore densità demografica.

Le attuali forme di proprietà o usufrutto della terra sono:

Proprietà piena: il produttore è anche proprietario della terra. Questo è il caso più comune.

Affitto: il produttore paga in denaro o in natura una quota fissa annuale al proprietario, per avere diritto allo sfruttamento della proprietà.

Mezzadria: il proprietario cede in usufrutto la terra al produttore che la coltiva dandogli in cambio una parte del raccolto. Esistono varie modalità possibili di accordo per quanto riguarda la responsabilità delle spese da sostenere per la produzione e la percentuale da cedere al proprietario. La manodopera è sempre a carico del produttore o mezzadro. Que-

sto tipo di accordo viene chiamato anche *componía* o *medieria.*

Colonato: in questo caso il produttore sfrutta terre incolte, sia private che statali, occupate arbitrariamente e senza pagare affitto. Questa modalità di occupazione della terra è molto diffusa nelle riserve come la Sierra Nevada del Cocuy e Guicán e nelle adiacenze dei paesi situati alla periferia del Dipartimento. Questa prassi ha causato l'instaurarsi di un clima violento tra contadini e proprietari e anche tra i contadini e lo Stato.

Altre modalità: esistono alcuni terreni di proprietà dello Stato, del Dipartimento o dei comuni (come gli *ejídos).* In alcuni municipi queste terre vengono sfruttate soprattutto per la pastorizia comunitaria, un modello di uso della terra che ha generato un diritto che viene tramandato di generazione in generazione.

Un'ulteriore modalità dell'economia contadina è quella di combinare le diverse forme di possesso e/o usufrutto della terra. Quindi, lo stesso produttore può essere contemporaneamente proprietario, mezzadro, affittuario e colono e, inoltre, avere diritto all'usufrutto delle terre comunali. I contadini più poveri si devono accontentare di essere *sacarruineros;* questa è una forma estremamente precaria di accesso alla terra, oppure sono costretti a vendere la loro forza-lavoro come stagionali.

L'economia del Dipartimento si basa sull'agricoltura e sull'allevamento. Queste pratiche produttive, condotte con gli strumenti tradizionali, rendono impossibile l'incremento della produttività. La topografia della regione condiziona indubbiamente l'uso del suolo. Circa il 40% della superficie del Dipartimento è in forte pendenza. Su di un totale di 23.189 Km2 soltanto il 60% è adatto all'agricoltura, all'allevamento e alle attività forestali. Nel 1990 l'area coltivata era di 196.450 ha (13,6% della superficie sfruttabile per l'agricoltura e l'allevamento); 1.440.000 ha erano adibiti a pascolo o erano zone di foresta; nelle zone coltivate prevalevano le colture semestrali, circa 137.422 ha.

L'attività agricola primaria viene svolta sull'altopiano, che è la zona in cui prevale il mini-fondo. È in aumento progressivo la quantità di terra destinata all'allevamento di bovini e ovini, persino negli appezzamenti più piccoli. A 2.500-2.600 m. di altezza viene praticato l'allevamento di bestiame da latte, di razze selezionate, su pascoli abbondanti. Nelle rimanenti zone è praticato l'allevamento estensivo.

Un 20% circa delle terre ospita boschi naturali, rimboschimenti artificiali e steppe. Le poche foreste naturali rimaste si trovano sul fianco orientale della cordigliera, al di sopra dei 3.200 m. s.l.m. e – ad Ovest – nella valle del Magdalena. Attualmente sono in corso vari interventi di riforestamento, coinvolgendo le comunità rurali e le autorità locali, mirando al recupero e ad un'adeguata gestione delle risorse naturali. Esistono tre riserve forestali: San Eduardo, Tunja e Arcabuco e due parchi naturali nazionali: Sierra Nevada del Cocuy (306.000 ha) e Pisba e Paya (46.000 ha). Vi è, inoltre, un santuario-riserva di flora e fauna a San Pedro de Iguaque (6.400 ha), che copre una parte di Tunja, di Arcabuco e di Villa de Leyva.

Un 15% circa delle terre del Dipartimento non sono coltivate, anche perché buona parte di questa percentuale non è adatta allo sfruttamento agricolo o per l'allevamento, a causa della forte erosione e della mancanza d'acqua. È questo il caso del ripido bacino del Chicamocha, specie nei pressi di Boavita, Tipacoque, Soatá e Covarachia.

Nel 1990 il raccolto proveniente dalle colture periodiche è stato di 715.369 tonnellate

mentre quello ricavato da colture permanenti è stato di 527.192 tonnellate. Negli ultimi tre anni, la produzione di *panela* (tratta dalla canna da zucchero) ha avuto un incremento, raggiungendo i 10.000 Kg/ha. Le colture transitorie più importanti sono: la patata, il mais, l'orzo e gli ortaggi e la yuca, oltre alla frutta come curuba e agrumi. La patata rappresenta il prodotto più importante tra quelli coltivati nel Dipartimento.

Vi sono una grande varietà e forti oscillazioni nelle colture. È da sottolineare la diminuzione della quantità di terra coltivata a grano, orzo, ceci, fave e piselli, che sono una fonte di proteine primarie per la popolazione, con conseguenze gravi sul regime alimentare dei contadini. La diversità delle colture è dovuta all'ampia varietà climatica. Il mais, per esempio, viene prodotto in tutte le zone al di sotto dei 3.200 m. di altezza. Il periodo di maggior occupazione della manodopera coincide con la semina. La manodopera è così distribuita: 27% per la patata, 26% per la canna da zucchero, 15% per il caffè; seguono i prodotti minori come il mais, il porro, gli ortaggi vari e la frutta.

L'allevamento dei bovini costituisce un settore importante per l'economia del Dipartimento. Nel 1984 c'erano 770.002 capi di cui 482.792 di bestiame produttore di latte e 287.210 capi di bestiame da macello. Sugli altipiani di Chiquinquirá, Duitama, Sogamoso e nella vallata di Sotaquirá, esistono stalle dove sono adottate tecniche all'avanguardia; il bestiame produttore di latte proviene da razze selezionate. La produzione ovina è di 611.000 capi, quella equina di 282.000 capi. I suini e il pollame continuano ad essere allevati in modo tradizionale nei mini-fondi. L'avicoltura è finalizzata soprattutto alla produzione di uova.

Tuttavia le attività agricole, seppur redditizie, soffrono di grandi problemi, tra i quali i più rilevanti sono:

- il difficile accesso al credito;
- i diversi tipi di violenza, che rendono insicura l'attività agricola;
- le infrastrutture fisiche e sociali insufficienti: scarsità delle rete viaria e dei trasporti, precarietà dei servizi di energia elettrica e dell'approvigionamento d'acqua;
- l'eccessivo frazionamento della proprietà terriera;
- la mancanza di tecnologie appropriate;
- la degradazione dei suoli dovuta ad un uso irrazionale degli stessi;
- la mancanza di un'opportuna assistenza tecnica ai tanti piccoli produttori.

La produzione mineraria e industriale mostra la grande importanza dell'estrazione del ferro, del calcio (materia prima per l'industria del cemento), del carbone, del fosforo, dell'argilla e degli smeraldi. Le industrie che occupano oggi la maggior parte della manodopera sono quelle siderurgiche (acciaio e ferro) e quelle per la produzione di birra. Esse danno i più alti ricavi. Negli ultimi anni l'industria del cemento si è notevolmente incrementata, mentre le piccole agroindustrie (mulini) e quella metalmeccanica cominciano ad avere maggiore incidenza sull'economia regionale.

Il Dipartimento ha soltanto 5.450 Km di rete stradale, di cui meno del 10% è composto da strade asfaltate ed ha una rete ferroviaria di soli 380 Km. La maggior parte dei municipi è fornita del servizio telefonico, postale e del telegrafo, ma sono pochi i centri dove tali servizi sono automatizzati o computerizzati.

Sebbene l'82% delle abitazioni dell'area urbana abbiano servizio di acquedotto, la qua-

lità dell'acqua non è buona e la quantità è insufficiente; tale servizio peggiora nell'area rurale, dove il servizio copre solo il 15% delle abitazioni, venendo ad incidere gravemente sulla salute della popolazione. Solo il 50% delle abitazioni nell'area urbana è fornito di fogne che però funzionano male a causa di difetti di progettazione e costruzione. I rifiuti si accumulano all'aperto, nelle periferie delle città. I mercati pubblici sono insufficienti al fabbisogno e lo stesso si può dire dei mattatoi.

All'interno di questo quadro economico generale del Boyacá, si muovono diversi soggetti sociali che hanno tentato, negli ultimi decenni, di contrastare con azioni collettive il processo di degrado dell'economia contadina; una delle organizzazioni contadine più rilevanti è la Fundación S. Isidro, con sede a Duitama, capitale del Dipartimento.

II. LA FONDAZIONE SAN ISIDRO

La Fundación S. Isidro è una organizzazione contadina costituitasi il 12 settembre del 1980, nel comune di Duitama.

Gli obiettivi di questa organizzazione sanciti nello statuto, e messi in pratica dall'anno della fondazione, sono i seguenti:

- contribuire alla promozione integrale ed al miglioramento della qualità della vita dei contadini del Boyacá;
- promuovere programmi di formazione di leaders di ambo i sessi, affinché questi collaborino nella promozione e organizzazione sociale dei villaggi;
- promuovere la formazione professionale tecnica, agricola e zootecnica;
- collaborare nell'ideazione di progetti associativi (cooperative, micro-imprese comunitarie) che aiutino a migliorare il livello socio-economico dei contadini;
- offrire l'opera di formazione degli operatori sanitari nei villaggi. Dotare i villaggi di unità sanitarie di base e promuovere campagne di prevenzione sanitaria;
- creare fondi rotativi in grado di fornire prestiti alle micro-imprese comunitarie, a basso tasso d'interesse, tale da coprire soltanto la svalutazione corrente e i costi amministrativi.

La Fondazione è una Organizzazione Non Governativa di base, costituita e gestita da contadini della zona e da piccoli proprietari (da 1 a 5 ettari di terra). Questi, mentre partecipano alla promozione, formazione e organizzazione di altri contadini, svolgono le loro attività come piccoli produttori nel settore agrario. La pianificazione, l'esecuzione e la valutazione dei diversi programmi e progetti è svolta dai membri che costituiscono l'Assemblea Generale, organo decisionale supremo, la Giunta Direttiva, organo esecutivo, e i diversi Comitati di lavoro. Un piccolo gruppo di tecnici di diverse discipline collabora con i soci della Fondazione nella esecuzione dei programmi. Altri enti come il CINEP, l'Università Javeriana di Bogotá, il CEPALC, offrono l'opera di consulenza e appoggio istituzionale ai progetti che essa realizza.

Ai programmi hanno partecipato contadini di circa 50 comuni dei 120 che formano il Dipartimento del Boyacá. Attualmente la Fondazione segue 20 di questi comuni (ogni comune comprende 3 o 4 villaggi). Questi comuni si trovano in 3 distinte zone geografiche:

Tabella 1

ZONA NORD	ZONA LENGUPA	ZONA DELL'ALTOPIANO
S. Mateo	Miraflores	Boyacá-B.
Guacamayas	Gameza	Genesano
Soatá	Aquitamia	Tibasosa
Susacón	Campohermoso	Socha
Boavita	Paez	Paz del Rio
		Labranzagrande
		Ramiriqui
		Raquira
		Topaga
		Duitama

I programmi e le attività della Fondazione San Isidro puntano a favorire la partecipazione dei contadini più poveri di tutti i comuni del Dipartimento, insistendo su una filosofia di azione sociale che punta all'equilibrio fra gli interessi materiali (il miglioramento delle condizioni di vita elementari), quelli della formazione comunitaria e della solidarietà sociale, quelli del tempo libero e degli aspetti culturali della vita collettiva.

III. IL PROGETTO MULTISETTORIALE DI SVILUPPO RURALE DEL NORD DEL BOYACA'

La Fondazione San Isidro, con l'appoggio di un gruppo di professionisti dell'Unità di Studi Rurali della Facoltà di Scienze Economiche ed Amministrative dell'Università Javeriana di Bogotá, nel 1984 ha iniziato i rapporti con una ONG italiana, al fine di realizzare un progetto di cooperazione internazionale che potesse contribuire a finanziare parte degli spazi organizzativi, formativi e tecnici che erano già in corso tra i contadini poveri del Boyacá. L'accordo di base fu stilato con la ONG "Terra Nuova" e subito dopo l'inizio delle attività subentrò la ONG "Ricerca e Cooperazione" di Roma, che canalizzava nel progetto i fondi ottenuti dal Ministero Italiano degli Affari Esteri per una iniziativa quadriennale di cooperazione internazionale. Il progetto prevedeva anche la partecipazione di un gruppo di volontari italiani, i quali sono stati inseriti in diverse attività. L'obiettivo generale del progetto era: "(...) cercare mediante programmi specifici di ottenere le condizioni di vita che permettessero ai contadini di avviare delle attività individuali e comunitarie tali da renderli più produttivi e quindi migliorare la loro qualità della vita e favorire lo sviluppo armonico della regione". A tale scopo furono promossi dei programmi settoriali di ricerca, formazione, organizzazione, produzione, sanità, attività ricreative.

Dopo quattro anni di attività possono essere presentati i risultati più rilevanti del Pro-

getto Multisettoriale di Sviluppo. Il progetto ha comportato, nei quattro anni, l'erogazione globale di una somma di più di 900 milioni di lire da parte italiana, pari a meno del 50% degli investimenti totali fatti dalla controparte o da altri finanziatori internazionali, nell'area in questione.

1. LA RICERCA

La formula metodologica del progetto prevedeva l'accostamento sistematico di processi investigativi e di analisi sociale a tutti i settori di azione diretta, ciò per stimolare la riflessione e l'auto-ricerca che precedesse e accompagnasse le decisioni dei contadini, e per favorire la conservazione della memoria storica e dell'identità contadina. Il programma di ricerca e di formazione si è svolto con la collaborazione della Pontificia Università Javeriana e di un gruppo di professionisti esperti nel lavoro con comunità contadine. I ricercatori dell'Unità di Studi Rurali della Facoltà di Scienze Economiche e Amministrative hanno deciso, insieme alla Fondazione San Isidro, di svolgere tutti i progetti di ricerca utilizzando la metodologia detta della *investigación participativa*, che comportava il coinvolgimento attivo e consapevole degli attori sociali beneficiari del progetto, e si fondava sulla convinzione che l'analisi sociale partecipativa possa essere la condizione essenziale perché i contadini siano coinvolti consapevolmente nelle decisioni che riguardano il loro futuro. L'intenzione di questa metodologia è anzi quella di sostituire, nei tempi medi, i consulenti e ricercatori esterni con il personale locale.

I risultati ottenuti sono stati i seguenti:

a. La formazione di un gruppo di contadini, soci della Fondazione, in materia di *investigación participativa*. Questo gruppo ha partecipato a tutto il processo di ricerca coordinato dalla Universidad Javeriana sulle "Condizioni della produzione e dei produttori di patate, mais, tabacco e frumento nel nord di Boyacá: un'esperienza di *investigación participativa*". Ha inoltre collaborato alla realizzazione di altre ricerche di cui si parlerà più avanti. I risultati del lavoro sono stati pubblicati con i contributi dell'Università Javeriana e della Fondazione San Isidro nel 1985. Oltre alla realizzazione della ricerca si è anche raggiunto un livello di formazione adeguato. I soci della Fondazione hanno sviluppato la capacità di leggere, scrivere, far di conto, osservare, analizzare ed interpretare i fatti sociali dei propri villaggi e comuni di appartenenza; hanno inoltre potenziato le loro capacità nell'elaborazione di progetti e di programmi e le capacità organizzative come contributo alla coesione del gruppo in momenti critici.

b. La stesura di una bozza di studio preliminare sul Parco Naturale della Sierra Nevada del Cocuy e Guicán e su altre zone del *paramo* nel Nord del Boyacá. La stesura definitiva del rapporto di ricerca si è conclusa nel febbraio del 1987, con la partecipazione dei soci della Fondazione. Questo studio ha costituito il punto di partenza di una ricerca in corso condotta dall'Unità di Studi Ambientali della Facoltà di Scienze Economiche ed Amministrative che ha come titolo *Analisi funzionale e geografica della Provincia del Nord e Gutiérrez.*

c. Uno studio sulla problematica delle risorse idriche nel Boyacá, con la partecipazione di un gruppo specifico di tecnici agrari e zootecnici.

d. Uno studio dell'impatto del programma di formazione in tecniche agricole e zootecniche nelle piccole proprietà degli operatori, con la partecipazione di un gruppo specifico

di tecnici-operatori. Il rapporto finale è stato intitolato *Granjas integrales vs. producción campesina.*

e. Uno studio sull'uso di alcune piante medicinali del Boyacá, con la partecipazione di un gruppo specifico di operatori sanitari locali.

f. Uno studio sui processi di recupero della cultura tradizionale del Boyacá. Sono state prodotte delle videocassette contenenti opere popolari di teatro e burattini. Sono stati inoltre raccolti alcuni racconti, leggende, storie locali, proverbi, e canzoni dalla memoria degli anziani.

g. Uno studio sui processi di recupero dei diversi modi tradizionali di produzione della ceramica: uso dell'argilla, tecniche di costruzione tradizionali dei forni per la cottura ed altre espressioni artistiche di questo settore. La ricerca è stata condotta da Mirella Tonellotto, dell'équipe di Ricerca e Cooperazione; un resoconto del suo lavoro si trova nella pubblicazione intitolata *Mis apuntes de cerámica*, pubblicato da Ricerca e Cooperazione e dalla Fondazione San Isidro nel 1987.

h. Uno studio sulla problematica del controllo biologico delle malattie delle piante, condotto dall'agronoma dell'équipe di Ricerca e Cooperazione, che ha lavorato anche nell'area forestale, pianificando e gestendo una attività di riforestazione protettiva. Da questa ricerca è stato pubblicato un volume (E.Darman, *Notas agronómicas sobre control biológico e integrado de plagas en Colombia*, a cura della Fondazione San Isidro e di Ricerca e Cooperazione, Bogotá, 1989). Quest'opera era intesa soprattutto come strumento didattico nei corsi di formazione sulle tecniche non chimiche di protezione delle piante dei frutteti.

i. Una ricerca sulla salute orale della popolazione contadina nel Nord del Boyacá, svolta dall'odontologo italiano, che è stata inserita in un volume nel quale viene descritta l'installazione del Laboratorio di Odontologia Rurale del Centro di Duitama e si presenta in appendice un piccolo Manuale di Odontologia Rurale per personale paramedico (E.Fregonara, *La salud oral en el mundo campesino del norte de Boyacá*, "Quaderni di Ricerca e Cooperazione", n.9, 1992).

2. LA FORMAZIONE

Il settore dell'educazione intesa come "lo sviluppo delle capacità dell'individuo e della comunità per conoscere e trasformare la sua realtà" è prioritario per la Fondazione San Isidro, perciò il progetto prevedeva:

a. La formazione di operatori nel settore della ricerca. Da sottolineare che la maggior parte dei contadini che hanno partecipato alla ricerca continua ad essere legato alla Fondazione e attualmente svolge un'attività di ricerca sulla possibilità dell'inserimento di nuovi gruppi nel programma. L'attività più importante, forse, che è stata svolta durante il processo di ricerca è stata quella dell'elaborazione di piani, progetti e programmi, sia per ottimizzare il funzionamento interno, sia per cercare risorse presso altri enti, allo scopo di garantire l'autonomia economica della Fondazione.

b. La formazione nell'ambito del disegno e dell'utilizzazione di supporti didattici. La Fondazione, consapevole dell'importanza dei mass media nell'educazione, ha promosso l'espressione comunicativa attraverso l'utilizzo di: marionette, teatro, stampa, radio, video,

audiovisivi, arti grafiche. Ciò ha permesso ai promotori di avere a disposizione gli strumenti validi per svolgere il proprio lavoro. Sono stati realizzati 24 seminari sul teatro, di 4 giorni ciascuno, con la partecipazione di 28 persone; sono stati organizzati 15 gruppi teatrali nei diversi villaggi, che mostrano lo sviluppo della creatività dei contadini nel montaggio di opere scritte e dirette da loro stessi (le opere trattano di aspetti e problemi della comunità e spesso sono basate sul recupero di racconti e leggende di diverse regioni); sono stati organizzati 15 seminari sul teatro di marionette, in sede, per un periodo di 4 giorni, con la partecipazione di 20 persone, 68 seminari nei diversi villaggi per 1 o 2 giorni, con la partecipazione di 12 persone, 15 seminari sulla produzione a stampa, in sede, per 4 giorni, con la partecipazione di 10 persone, 6 seminari sulla produzione video, in sede, per 4 giorni, più 12 giorni di esperienza sul campo, con la partecipazione di 7 persone (la Fondazione possiede una videoteca su diverse situazioni locali o regionali), e infine 18 seminari sugli audiovisivi, in sede, per 4 giorni, con la partecipazione di 10 persone; i soci della Fondazione gestiscono il centro audiovisivi, e per la parte tecnica si avvalgono della consulenza di tecnici esterni.

I seminari, oltre alla formazione delle persone, hanno prodotto un interessante materiale elaborato dagli stessi partecipanti: 4 video, 10 audiovisivi, 13 guide sulla sanità, più di 20 manifesti e alcune opere di teatro e di marionette. La Fondazione si è anche impegnata nella diffusione, recupero e sviluppo della cultura locale. A tale fine promuove incontri: finora si sono svolti 16 incontri con la partecipazione di 100 persone ad ogni incontro della durata di 2 o 3 giorni.

c. La formazione di promotori sociali. Come previsto dal Progetto Multisettoriale di Sviluppo, già discusso nell'Assemblea Contadina, l'organizzazione e lo sviluppo delle comunità dipende dalla formazione e dall'impegno dei dirigenti e dei promotori. A tal fine sono stati realizzati 16 corsi per promotori sociali, ognuno di 8 giorni e con 36 partecipanti, 52 corsi per promotori di organizzazioni con durata di 6 giorni ed una partecipazione di 35 persone, 4 incontri di agenti ed operatori della sanità, 1 congresso di dirigenti contadini con una durata di 3 giorni e la partecipazione di 120 persone.

Le varie iniziative di formazione dei quadri hanno consentito la costituzione di un gruppo consolidato dal quale ci si aspetta, in futuro, un reale contributo al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione del Boyacá ed al processo di trasformazione sociale ed economica del paese.

L'idea iniziale era quella di far sì che i volontari, venuti dall'Italia, assimilassero e condividessero le conoscenze tecniche dei contadini locali, offrendo in cambio le loro conoscenze ed esperienze tecniche. C'è da riconoscere che salvo nel caso dell'agronoma, lo scambio tecnologico è avvenuto in forma limitata.

d. La formazione di operatori sanitari. Il Progetto Multisettoriale prevedeva un programma di prevenzione sanitaria e la formazione di operatori sanitari. La Fondazione San Isidro si è assunta l'impegno di cercare di ottenere finanziamenti da parte di CEBEMO (Olanda) per la realizzazione dei corsi di formazione e per garantire lo stipendio di un medico e di un infermiere. Alla cooperazione internazionale italiana erano stati richiesti in origine due medici volontari oppure un medico e un odontologo nell'arco di tre anni e mezzo. Ricerca e Cooperazione ha risposto alla richiesta con la fornitura di attrezzature odontoia-

triche (montaggio di un Laboratorio di Odontologia Rurale) e con un odontologo per 10 mesi. La Fondazione, pertanto, tenendo conto dell'importanza della promozione sanitaria, ha ottenuto aiuti integrativi in Belgio ed ha impegnato rilevanti risorse proprie in questo settore. In un periodo di 4 anni si sono svolti 50 seminari, ognuno della durata di 8 giorni, sulla formazione di 4 gruppi di operatori sanitari; 150 persone stanno già completando il biennio di formazione e lavorano già nelle comunità; si sono avuti nel complesso 1.850 giorni di riunioni con le comunità dei villaggi sull'educazione sanitaria; si sono preparate 30 cassette di pronto soccorso, si sono allestiti piccoli orti per la coltivazione di piante medicinali; si è apprestato l'allestimento del Centro di pronto Soccorso di Duitama, comprendente un ambulatorio, 2 letti e uno studio odontologico; si è provveduto a organizzare corsi di educazione dei bambini sul tema della salute orale; si è assicurata l'assistenza odontologica per i contadini della zona; si sono effettuate 8 campagne di vaccinazione in diversi villaggi e si sono effettuate una media di circa 45 visite domiciliari al mese nelle zone rurali lontane; si è inoltre realizzato un programma speciale di rifornimento idrico per i villaggi (sono stati costruiti 8 acquedotti e ne sono stati migliorati 5) e si sono svolte parallelamente alcune ricerche sull'orticoltura e sull'uso delle piante medicinali.

e. La formazione di operatori e dirigenti in tecniche agricole e zootecniche. Questa è stata ritenuta, all'interno del progetto, una strategia prioritaria come perno dell'attività sociale della Fondazione. Per la durata di 8 giorni ciascuno sono stati realizzati 42 seminari di formazione per 3 gruppi di promotori, ognuno di 8 giorni. La durata complessiva della pratica e la verifica sono state di 805 giorni. Ciò ha permesso di migliorare progressivamente sia i contenuti che la metodologia. Sono state inoltre prodotte 8 guide tecniche con la partecipazione dei contadini soci e promotori e utilizzando la loro esperienza previa di formazione. Alcuni contadini sono stati coinvolti nelle ricerche già programmate.

Si è poi deciso di continuare i cicli di seminari didattici secondo le linee suggerite dalle esigenze espresse dalla base. La maggiore richiesta riguarda la costruzione e gestione degli orti di famiglia, la produzione e l'uso del concime organico e la salute degli animali. Ogni seminario ha una durata di due giorni con un'impostazione teorico-pratica che, in alcuni casi, ha portato alla creazione di progetti associativi di orti comunitari. Il ruolo dell'operatore familiare e l'effetto dei brevi seminari ha portato a un miglioramento delle condizioni di vita dei contadini, specie per quanto riguarda i livelli nutrizionali, il miglioramento e la conservazione dei suoli, e delle risorse idriche e, inoltre, delle tecniche di allevamento.

f. La formazione delle donne. Questo era uno degli obiettivi settoriali più importanti del progetto, al quale si è dedicata in modo particolare l'animatrice sociale venuta dall'Italia. Grazie all'appoggio fornito da R. e C., la Fondazione San Isidro è riuscita a potenziare il suo lavoro con le donne contadine, che era iniziato fin dal 1980. Durante gli ultimi 4 anni il progetto ha realizzato: 18 corsi per la formazione di operatrici nel settore femminile, con una durata di 8 giorni e circa 35 partecipanti ognuno; ha formato 18 gruppi di donne in 8 comuni per circa 18 persone ciascuno; 1.206 seminari nei villaggi per la formazione personale e nel settore dell'artigianato; 12 incontri di donne di diversi comuni con circa 80 partecipanti ognuno; 2 riunioni generali di donne nella sede della Fondazione, con 120 partecipanti.

La metodologia applicata durante i corsi ed i seminari partiva dall'esperienza personale

e familiare di ciascuna per poi allargarsi alla formazione integrale: psicosociale, religiosa, politica, culturale, artistica, di prevenzione sanitaria e tecniche agricole.

C'è da notare che nonostante l'impegno pratico e l'efficacia didattica che sono stati evidenti nei corsi di fotografia e di ceramica, non si è creata una completa sintonia tra il personale femminile italiano e quello locale sui temi della formazione sociale femminile integrale. Forse ha influito la difficoltà del personale di origine esterna ad adattarsi alla cultura contadina locale e al ruolo femminile in essa. Per cui, anche se molte iniziative hanno significato una importante apertura della società locale, e delle sue donne, sui problemi e le esperienze di altre parti del mondo, in definitiva molte di queste proposte risultavano estranee alla capacità di assorbimento dei beneficiari del progetto e probabilmente più adeguate a situazioni urbane che non a quelle rurali del Boyacá.

3. LA ORGANIZZAZIONE DEI GRUPPI

Il processo di formazione integrale ha anche aumentato il livello di coscienza sociale e la capacità organizzativa delle comunità. Come effetto delle attività del progetto si sono creati diversi gruppi in molti comuni, che organizzano nuove forme associative o che rinforzano quelle tradizionali (Giunte di Azione Comunale, Gruppi di Studio, Associazioni di Genitori degli Studenti).

I risultati delle attività di questi gruppi organizzati sono stati soprattutto evidenti in alcune iniziative miranti alla costruzione di acquedotti e di orti comunitari. Queste sono state esperienze arricchenti di solidarietà e di economia comunitaria. I progetti di organizzazioni di vendita nei mercati, nelle diverse forme, stentano invece a decollare. Ci vuole ancora una più solidale capacità organizzativa in grado di toccare i complessi problemi dell'impatto dell'economia contadina sul mercato.

Va rilevato il ruolo che ha svolto a questo proposito il Fondo Rotatorio costituito all'interno del progetto, che ha erogato con successo piccoli prestiti per varie attività produttive.

4. LE FATTORIE MODELLO

L'impegno del progetto nel favorire e potenziare le attività produttive è stato rilevante. Sono state importanti le proposte tecniche alternative per il settore rurale del Boyacá. Esse hanno permesso la formazione tecnica, la sperimentazione, la produzione di beni di autoconsumo e più limitatamente per il mercato, la proiezione verso altre comunità e l'adattamento di nuove tecnologie. La Fundación S. Isidro ha acquistato e gestito, con il contributo delle risorse della cooperazione internazionale, tre fattorie con terreni di diversa estensione, nelle quali ha sperimentato la sua metodologia di stretta fusione tra produzione, recupero di tecnologie locali, formazione e promozione sociale integrale. Le tre fattorie sono state scelte in differenti livelli termici del Boyacá, per sperimentare i rendimenti relativi delle diverse strategie nelle zone calde, in quelle temperate e in quelle fredde.

Ecco una descrizione delle attività principali svolte nelle fattorie modello:

El Rincon (Duitama)

I risultati concreti delle attività del progetto nella fattoria del Rincón, dove ha la sua sede principale la Fundación S.Isidro, sono i seguenti: costruzione di una stalla per 10 ani-

mali, con serbatoi e canali per l'utilizzazione dello sterco liquido; ampliamento di una stalla per 4 mucche; costruzione di una conigliera per i parti e di un'altra per l'allevamento; costruzione di un alveare; ampliamento della strada interna della fattoria; ampliamento dell'illuminazione; sistemazione di un orto a terrazzo e coltivazione di ortaggi con uso di concime organico e di controllo biologico. E inoltre, coltivazioni tradizionali e permanenti: patata, frumento, mais, fagioli e piselli, esperimenti di coltivazione in terrazze, uso di concime organico e rotazione di colture; produzione permanente di concime organico con i rifiuti della stessa fattoria; costruzione di 5 piscine per l'allevamento di pesce; costruzione di un vivaio per la semina permanente di specie frutticole, forestali ed ornamentali; costruzione di un sistema di raccolta d'acqua e di irrigazione; costruzione di un recinto steccato su cui si regge la mora e la carruba; mantenimento della sede principale della Fundación, che comprende cucine e sala ristorante, sedi per le riunioni, uffici del personale e residenze dei corsisti.

PUEBLA (TIBASOSA)

La fattoria di Puebla, in terre fredde, è stata adibita a sede di corsi e di sperimentazioni agro-zootecniche, con captazione di acqua, riforestazione sperimentale e allevamenti selezionati. Si sono delimitati 14 appezzamenti da coltivare; questi i risultati: semina permanente di patate, mais, piselli, frumento, ed ortaggi; semina di specie non tradizionali come l'aglio, le spezie, la china, il foraggio (Ray-grass e Brasiliano); piantagioni di frutteti (mora, carruba, mela, ciliegia); costruzione di una stalla, una conigliera, un porcile, un pollaio ed un ovile; costruzione di una casa con posti per 60 persone, con sala da pranzo, soggiorno, acqua e luce; costruzione di un magazzino agricolo; attrezzatura di un laboratorio di meccanica applicata all'agricoltura; miglioramento della strada di accesso alla fattoria; costruzione di un fosso; costruzione e mantenimento di piscine per l'allevamento di trote; costruzione di recinti per il pascolo delle pecore; riforestazione dei confini della fattoria e dei terreni, con creazione di un piccolo vivaio.

CANAAN (PAEZ)

La fattoria di Canaan, nelle terre basse, di 160 ettari, è stata acquistata con il contributo consistente della cooperazione italiana, ed è servita per fini più apertamente produttivi e di destinazione dei prodotti al mercato. Si è costituito un allevamento di vitelli, sistemata la casa, con la costruzione di un salone e tre stanze con bagno; si è costruito un recinto per il bestiame e controllo del foraggio, sistemata un stalla, nonché un porcile e tre piscine per l'allevamento di pesci. Si è inoltre attrezzato un orto a terrazzo, e si sono gestite con continuità le colture tradizionali permanenti: banana, manioca, mais, fagioli, malanga, caffè, cacao, canna da zucchero. Si sono introdotte nuove colture come pitaya, anguria, agrumi, caffè Colombia (resistente alla Roya), cacao ibrido, ananas; infine si è installato un sistema di illuminazione ad energia solare.

L'elenco, ricco e articolato, degli interventi concreti che sono stati effettuati nelle tre fattorie, può dare l'idea della complessità delle attività di investimento agricolo che il progetto ha posto in essere. I risultati, nel medio periodo, non si sono fatti attendere. Innanzitutto il più rilevante risultato è stato una migliore gestione delle coltivazioni mediante la di-

versificazione, la rotazione, le analisi dei suoli, la coltivazione in terrazze con costruzione di barriere vive e drenaggio dei terreni. Inoltre, il miglioramento dell'uso e della conservazione del suolo mediante il concime organico, il rimboschimento e l'irrigazione razionalizzata. L'allevamento del bestiame è migliorato mediante l'incrocio di razze, il potenziamento alimentare ed il permanente controllo sanitario e riproduttivo.

Le fattorie, essendo in numero di tre, hanno potuto anche diversificare la loro produzione e potenziarla. Ciò ha generato una migliore qualità e quantità dei prodotti. A livello formativo, la diversità delle scale termiche ha permesso molti e variegati esperimenti e uno scambio utilissimo di esperienze tra i contadini di regioni diverse. Queste fattorie, specie quella di Canaan, hanno avuto una forte incidenza anche sulle comunità adiacenti, come esempi da imitare di conduzione collettiva e razionale di una impresa agricola attraverso l'azione multisettoriale ai diversi livelli. È maturata da ciò una grande capacità di coinvolgimento degli operai, degli amministratori, degli operatori e dei contadini esterni ai corsi, che hanno poi diffuso nella loro zona di origine ciò che avevano appreso attraverso il loro lavoro nella fattorie.

5. SVILUPPO E RECUPERO DELLA CULTURA

Gli aspetti socio-culturali e di animazione collettiva sono sempre stati alla base del progetto parallelamente alle attività tecniche e produttive, nella convinzione che anche il tempo libero, le attività ricreative, la memoria storica e l'identità sociale siano elementi fondamentali nella costruzione di uno sviluppo integrale comunitario. A tale scopo la Fondazione S.Isidro ha realizzato i seguenti seminari: 8 sulla cultura del Boyacá attraverso le ricerche fatte dai diversi partecipanti su: tradizioni, usi, cucina, folclore e credenze; 12 sull'artigianato: ceramica, tessuto di lana a mano, lavorazione del giunco e della paglia, con una durata di 5 giorni ognuno e la partecipazione di 25 persone; 80 sull'artigianato nei villaggi, per un giorno e con 20 persone; 60 sulla danza del Boyacá per un gruppo (16 persone) di animatori nei villaggi. Sono stati anche creati 12 gruppi di ballo nei diversi villaggi, e realizzati 25 seminari sulla musica andina, per 3 giorni e con 15 persone, 120 seminari sulla musica dei villaggi, con la creazione di 11 gruppi musicali.

6. CONSIDERAZIONI SULLA VALUTAZIONE DEL PROGETTO

Se si considerano le attività e gli investimenti di risorse umane, tecniche e finanziarie impiegati nel progetto, sullo sfondo del quadro economico del Dipartimento del Boyacá presentato nelle prime pagine di questo scritto, non sarà difficile identificare e valutare positivamente gli apporti che questo progetto ha dato alla situazione dei contadini della regione. Esso ha addirittura creato una sub-regione relativamente dinamica, socialmente ed economicamente, all'interno dell'altopiano, procurandosi persino, spesso, ostilità nell'ambito di certi poteri locali e dei grandi operatori economici del luogo.

Sarebbe riduttivo valutare i risultati del Progetto Multisettoriale di Sviluppo nel Nord di Boyacá soltanto sulla base dei dati numerici, che pure sono rilevanti. La vera valutazione deve ancora essere fatta. Si tratta di individuare i cambiamenti delle pratiche agricole, nei rapporti inter e intrafamiliari, nelle abitudini alimentari, sanitarie, riguardo al rapporto tra i sessi, nella vita comunitaria e nella partecipazione democratica. Si tratta, in tutti questi casi,

di effetti indotti di lungo periodo, che potranno essere registrati dopo qualche anno dalla fine del progetto. Il concetto di "formazione integrale" e la metodologia applicata stanno alla base delle attività di ricerca del miglioramento delle condizioni di vita dei contadini, che fanno parte integrante del patrimonio conoscitivo ed esperienziale delle due controparti. La valutazione degli apporti concreti del progetto riguarda soprattutto i risultati dell'investimento dei fondi canalizzati dalla controparte italiana. Essa appare limitativa, invece, nei confronti dei contributi personali dei membri della Fondazione, dell'équipe tecnica, dei consulenti e dei contadini della regione. I contributi di questi ultimi sono stati non soltanto di tipo economico, ma anche di carattere etico e sociale, di tempo, di creatività e di impegno nel cambiamento.

Varrebbe la pena di tornare a esaminare tra 5 anni alcuni degli effetti specifici oppure l'impatto generale del progetto, dato che i processi di formazione richiedono un loro tempo di assimilazione e, qualche volta, necessitano anche di lunghi periodi affinché si renda visibile il cambiamento. Tuttavia ci saranno degli effetti intangibili ma chiaramente percettibili fin dai primi anni di un buon progetto: il miglioramento dell'autostima nei contadini, la consapevolezza di aver riconosciuto il diritto alla parola, alla libera opinione ed alle manifestazioni di solidarietà e di spirito comunitario. E questi sono tra i valori essenziali della Fondazione S. Isidro, rispetto ai quali i beni materiali non sono fini autonomi, ma semplici strumenti.

IV. ALCUNE NOTE SULLA COOPERAZIONE TRA LE CONTROPARTI DEL "PROGETTO BOYACA'", CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE ATTIVITA' DEL PERSONALE ITALIANO (*)

Il Progetto Boyacá è stato un classico progetto di cooperazione internazionale realizzato attraverso un accordo sottoscritto tra due Organizzazioni Non Governative, una italiana (Ricerca e Cooperazione, costituita da intellettuali, tecnici e operatori dello sviluppo) e una colombiana (la Fondazione S. Isidro, costituita da contadini poveri, in parte illetterati, e coordinati da un gruppo ristretto di promotori sociali di origine confessionale). Il progetto è stato finanziato dalla Direzione Generale per la Cooperazione Internazionale del Ministero degli Esteri italiano a Ricerca e Cooperazione, che ha canalizzato verso la controparte e le attività di progetto i fondi ricevuti. Agiva da consulente esterno della Fondazione S. Isidro un gruppo di sociologi rurali della Universidad Javeriana di Bogotá, alcune delle cui attività di ricerca applicativa erano finanziate all'interno del progetto.

L'iniziativa impegnava quindi le controparti in una stretta relazione di partecipazione al lavoro e di scambio che, se sembrava corrispondere allo stile particolare di azioni delle ONG (insistenza sulla parità dei rapporti tra i partners, privilegiamento delle azioni multisettoriali, stimolo alla auto-organizzazione locale, creazione di una rete di relazioni tendenzialmente autonome da quelle ufficiali dei governi e delle amministrazioni locali, "da so-

(*) Questo paragrafo è stato redatto da A. Colajanni.

cietà civile a società civile"), era in realtà più difficile da realizzare nella pratica di quanto non apparisse sulla carta.

Di fatto, nei quattro anni si è costituita una relazione dinamica e creativa, sicuramente carica di arricchimenti reciproci ma spesso conflittuale, tra i vari attori coinvolti nel rapporto di cooperazione. Questo tipo di relazione è molto comune nelle iniziative internazionali di promozione dello sviluppo, e non manca di costituire di per sé un problema di sociologia delle relazioni internazionali.

La ONG italiana, Ricerca e Cooperazione, ha molto imparato da questa impegnativa relazione fra controparti, ed ha elaborato una propria interpretazione della logica umana e culturale che sottende questi rapporti tra partners distanti socialmente e storicamente. Tutto ciò, beninteso, mentre le attività concrete previste nel progetto, e per le quali erano stati messi a disposizione i fondi del contribuente italiano, venivano puntualmente realizzate. Ma un insieme di "prodotti", di investimenti finanziari, di "cose" fatte, non è un progetto, o è solo parte di un progetto. È tutto il fascio complessivo di azioni e di reazioni, di cose e pensieri, di attitudini mentali e di incrementi positivi misurabili, che contribuisce a formare un vero processo di sviluppo. Gli aspetti tecnico-economici non sono tutto, in questo campo.

Come è evidente da alcune affermazioni delle pagine che precedono, le controparti locali hanno spesso manifestato una certa insoddisfazione nei confronti del "donatore" italiano; e ciò non manca di costituire un problema al quale occorre dare risposta.

Innanzitutto, occorre riflettere sulla forma-progetto, sulla logica del documento (e dei suoi contenuti), che alcuni anni prima era stato presentato al Ministero italiano per il finanziamento. Questo documento, nella sostanza era stato preparato con una limitata collaborazione della controparte effettiva (i contadini della F.S.I.), ma ideato e sottoscritto dalla ONG con i consulenti locali dell'Università Javeriana. Molti obiettivi, procedure, sequenze di azioni etc., risultavano quindi in certo modo estranei al ritmo di vita, ai costumi organizzativi e alla concezione dei processi decisionali dei contadini del Boyacá, che si riunivano periodicamente nella loro riservatissima *Asamblea Campesina*, alla quale non erano ammessi estranei.

Inoltre, i più esperti tra la controparte consultiva locale avevano già esperienza di cooperazione internazionale per avere avuto finanziamenti da Agenzie del Nord Europa, e interpretarono anche il "Progetto Boyacá" come se fosse dello stesso tipo di quelli fino ad allora realizzati: una forma di "appoggio finanziario" ai progetti della F.S.I. Fu molto difficile far capire alle controparti che nel nostro caso non si trattava di far giungere fondi in loco, perché venissero gestiti dalle controparti locali, ma di tentare un'impresa ben diversa e difficile, alla quale la gente del Boyacá non era abituata: quella di *gestire in comune dei fondi che giuridicamente erano affidati alla parte italiana, ed erano rigidamente vincolati da un piano di spesa, per realizzare di comune accordo e con pari potere decisionale le attività di progetto.*

Si trattava, com'è evidente, di una intenzione di azione – da parte della ONG italiana – che già si distaccava (enfatizzando la tendenziale "parità tra i contraenti") dalle pratiche comuni negli altri tipi di cooperazione internazionale, nei quali il controllo dei processi decisionali e il rilievo e l'esecuzione delle attività è tutto (o quasi tutto) nelle mani del soggetto

"donatore". Ma in realtà, per quanto possa sembrare strano, la intenzione era percepita localmente come già di gran lunga pericolosa. La F.S.I. non aveva alcuna attitudine né intenzione di "co-gestire" il *suo* progetto con degli estranei, almeno se non dopo averli messi alla prova dei fatti per lungo tempo. La F.S.I. considerava, insomma, suo imprescindibile diritto avere in mano il denaro e tutti i processi decisionali, per gestirli da sé nel progetto.

Ciò che rese plausibile e in buona misura giustificato il punto di vista dei contadini del Boyacá e dei loro rappresentanti e collaboratori, fu il comportamento del personale italiano del progetto (i primi due volontari: un agronomo e un animatore sociale) nei primi mesi di lavoro. In un paese come la Colombia, fortemente resistente nelle zone rurali ad accettare stranieri che non si "integrino" perfettamente nel tessuto sociale, politico e culturale locale, i due volontari italiani si presentarono subito nel peggiore dei modi, agli occhi dei locali. Parlavano male lo spagnolo, lasciavano trasparire ignoranza del paese e della sua difficile situazione economico-politica, paura e pregiudizi nei confronti dei costumi locali; ma soprattutto decisero immediatamente (e la ONG responsabile dalla quale dipendevano non riuscì a convincerli diversamente) di risiedere non nella sede della controparte, la piantagione del Rincón, a 5 km. da Duitama, in zona rurale, bensì nella capitale del Dipartimento. Essi giungevano la mattina nella sede di lavoro come dei semplici "impiegati", quali in parte si sentivano.

Questo comportamento determinò un processo di scarsa compatibilità con la controparte locale, che contribuì ad esaltare l'importanza negativa dei consueti difetti gestionali del progetto: le difficoltà di adattamento burocratico e amministrativo della ONG italiana alle regole e alle lungaggini locali, e infine alcuni ritardi nell'erogazione dei fondi.

I contrasti tra i volontari e le controparti locali (che apparivano in maniera evidente e dolorosa nelle lettere a quel tempo spedite in Italia) vennero accresciuti dal fatto che la Fondazione S. Isidro aveva assoldato un numero crescente di "tecnici locali", giovani colombiani appena laureati o diplomati, che venivano pagati pochissimo su fondi ricevuti da altri donatori, e che assumevano man mano il ruolo crescente di responsabili delle diverse attività di settore. Questi giovani, motivatissimi al lavoro e spinti da vocazione etico-sociale, si trovarono presto ad essere i naturali avversari del personale italiano che, tra l'altro, non poteva esibire un straordinaria e "superiore" capacità tecnica (si trattava pur sempre di tecnici "volontari" alla prima esperienza internazionale di lavoro) e purtuttavia percepiva un invidiatissimo salario che, nonostante fosse assai modesto per gli standard italiani, era pari a circa dieci volte quello del personale colombiano. Il conflitto tra tecnici locali intermediari e tecnici italiani produsse la espulsione dell'agronomo italiano e una parziale ristrutturazione dei rapporti decisionali all'interno del progetto.

Va anche sottolineato che un'altra circostanza contribuiva a rendere meno "paritarie" (a sfavore della controparte italiana) le relazioni tra i protagonisti del progetto. Infatti, le attività di sviluppo gestite dalla Fundación S. Isidro erano, per dimensione finanziaria, molto più ampie di quelle previste nel progetto italiano, che contribuiva a più del 45% dei costi totali delle attività e iniziative. Altri finanziatori internazionali del Nord Europa erogavano la parte rimanente delle risorse necessarie. Ma la distribuzione per settori di finanziamento non era stata pensata in modo che fossero i diversi e ben distinguibili finanziatori a contribuire nei differenti settori. C'era una frequente sovrapposizione dei contributi, sicché quasi

tutti i settori di attività (Ricerca, Formazione, Salute, Agricoltura, ecc.) ricevevano contributi da diversi finanziatori. Il che rendeva difficile il processo di valutazione degli effetti e dell'efficacia degli apporti specifici di ogni finanziatore (in uno solo dei casi, quello italiano, si trattava di un co-finanziatore e co-realizzatore), e complicava il processo decisionale.

Dopo un lungo periodo di riaggiustamenti organizzativi e di progressiva attenuazione dei contrasti tra il personale italiano e quello locale (anche a seguito di una più razionale utilizzazione delle competenze e un maggior adattamento ai costumi locali), il progetto poteva raggiungere un ragionevole livello di coordinazione tra le parti coinvolte.

Se nel caso del primo agronomo e dell'animatrice sociale la difficile integrazione sociale e la non eccessiva specializzazione e competenza tecnica del personale italiano avevano creato problemi nei rapporti con il personale locale, in un caso successivo avvenne il fenomeno opposto. L'odontologo italiano inviato per 10 mesi in Colombia, dotato di grande esperienza tecnica e professionale, e sicuramente un "risorsa" rara e preziosa nel mondo rurale del Boyacá, incontrò difficoltà per eccesso – questa volta – di pretese e necessità tecniche, non per difetto. Il livello ancora iniziale della organizzazione del Centro Rurale di Salute del quale il Laboratorio Odontologico faceva parte, le difficoltà tecniche locali (sbalzi di tensione nell'alimentazione elettrica, complessità nell'alimentazione idrica e nei filtri per l'acqua, lunghezza e complessità nel processo di formazione del personale paramedico esperto in salute orale) hanno attenuato l'efficacia e l'efficienza del lavoro dell'odontologo, che ha sperimentato con disappunto quanto sia difficile trasferire tecnologie complesse in regioni rurali.

I problemi che questo progetto ha presentati, sono dunque alcuni di quelli classici delle relazioni di cooperazione internazionale allo sviluppo, forse enfatizzati e resi più vivi da circostanze occasionali. Si tratta infatti del problema della progettazione partecipata e adeguata ai reali bisogni dei beneficiari, del problema dei processi decisionali, e delle responsabilità condivise di gestione, di quello dei rapporti tra il personale tecnico espatriato e quello locale, infine di quello della compatibilità sociale e culturale, più in generale, di una iniziativa di cooperazione con il contesto di ricevimento. In un progetto di ONG, forse, questi problemi possono avere una maggiore visibilità, ma ciò non toglie che essi facciano parte integrante del repertorio corrente di queste iniziative. Sarebbe anzi utile che le questioni suddette venissero affrontate apertamente in tutte le relazioni di cooperazione, anziché venire trascurate – o nascoste – come il più delle volte viene fatto.

Il vero è che gestire un progetto di cooperazione in pieno accordo con una controparte locale, e con la partecipazione diffusa dei beneficiari, è compito difficile e complesso. È comune che si cada nei due eccessi contrari: o nella gestione autocratica e impositiva, il più delle volte caratterizzata da un forte etnocentrismo (che nel migliore dei casi è di natura "tecnica"), da parte del "donatore", o invece nel suo opposto, la delega piena al "donatario", che si accompagna a una gestione finanziaria che assomiglia al finanziamento indiretto di numerosi paesi del Nord Europa, spesso ammantata di giustificazioni etico-politiche e di complessi di colpa da parte del donatore. È difficile imboccare la strada intermedia, quella della vera partnership, dello scambio tecnico, sociale e culturale, dell'arricchimento reciproco ottenuto attraverso il confronto continuo, la negoziazione, il riaggiustamento e la correzione costante in corso d'opera.

È chiaro che le buone intenzioni servono a poco, se non sono accompagnate da fatti. E

il mondo della cooperazione è pieno di buone intenzioni, di dichiarazioni enfatiche e spesso retoriche, di "dover essere" e di "dover fare". A registrare i termini-concetti chiave che vengono continuamente proclamati nella letteratura ufficiale sull'argomento, ci si dovrebbe trovare in una condizione ideale per lo sviluppo equilibrato e paritario dei rapporti tra i popoli ("autosviluppo", "partecipazione popolare", "sviluppo eco-sostenibile", "soddisfazione dei bisogni basici", "tecnologie appropriate", e così via, sono stati e sono ancora slogan di sicura efficacia). Ma la realtà è diversa, anche per le indubbie difficoltà che essa presenta.

Insomma, con le migliori intenzioni si rischia spesso di commettere errori imprevisti. Un esempio concreto, tornando al progetto del Boyacá. Leggendo a distanza di anni alcuni dei prodotti specifici del lavoro del personale italiano del progetto, non si può non notare una certa "incongruenza" tra questi e la situazione locale. Per esempio, il volume di M. Tonellotto, *Mis apuntes de cerámica* (Bogotá 1987), è certo un intelligente e inventivo manuale-racconto sugli aspetti tecnici e culturali della ceramica, ma appare oggi molto legato a una visione "esterna" al mondo contadino locale, anche per alcuni espedienti comunicativi e grafici che sarebbe interessante verificare quale effetto possano avere nei corsi di formazione svolti nelle remote regioni rurali. Così, l'utilissimo libretto di E. Darman, *Notas agronómicas sobre control biológico e integrado de plagas en Colombia* (Bogotá 1989), che sintetizza con competenza e precisione la letteratura scientifica sull'argomento, e collega intelligentemente le tecniche di controllo biologico con alcune di quelle chimiche che – comunque – si sono ormai diffuse nel Boyacá, assomiglia più a un manuale per studenti avanzati di una scuola secondaria che non a uno strumento didattico per contadini semianalfabeti.

In sostanza, il problema di "come comunicare con i contadini" rimane aperto, a dispetto dell'impegno e del lavoro comunque svolto. In certo senso diverso, e aperto a un nuovo stile di comunicazione, è il breve quaderno *História de un jardín de niños* (Roma 1989), dell'animatrice sociale Loredana Gionne, che tenta, attraverso la fotografia e l'uso di testi e testimonianze locali, una forma più "adattata" di comunicazione con il contesto sociale e culturale del luogo.

Quello della comunicazione nei processi di sviluppo è dunque uno dei problemi centrali ai quali le ONG, tra i tanti e diversi soggetti responsabili della promozione sociale ed economica di popolazioni svantaggiate, devono tentare oggi di dare il loro contributo.

Incrementando la prospettiva dello "scambio" tra partner diversi e approfondendo gli aspetti sociali e culturali delle dinamiche attivate dai progetti di sviluppo – senza naturalmente trascurarne la dimensione tecnica ed economica – si potrà forse realizzare quella diffusa riforma delle attività di cooperazione internazionale che molti si attendono da anni.

Il progetto Boyacá, nelle sue realizzazioni efficaci come nei suoi errori e nei problemi lasciati aperti, ha voluto essere un passo modesto nella direzione del cammino indicato.

BIBLIOGRAFIA

BERNAL F. (Editor), *El campesino contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*, Bogotá 1990.

FALS BORDA O., *El hombre y la tierra en el Boyacá*, Bogotá 1957.

FALS BORDA O., *Campesinos de los Andes*, Bogotá 1978.

KALMANOVITZ S., *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá 1982.
LANDINES CASTRO V., *El lector Boyacense*, 2 tomos, Tunja 1979.
OCAMPO LOPEZ J., *História del pueblo boyacense*, Tunja 1983.
PÉREZ E. (Compiladora), *El campesinado en Colombia hoy. Diagnóstico y perspectivas*, Bogotá 1991.
PÉREZ E., GONZALES F., *Investigación-capacitación en Duitama*, in "Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural", 12 (1984).
PÉREZ E., GONZALES F., DAVILA R., FORERO J., Y LOS PROMOTORES SOCIALES DE LA FUNDACION S. ISIDRO, *Condiciones de producción y de los productores de papa, maíz, tabaco y trigo en el norte de Boyacá. Una experiencia de investigación participativa*, Bogotá 1985.
SALAZAR M.C., *Aparceros en Boyacá: los condenados del tabaco*, Bogotá 1982.

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE DI UN PROGETTO DI SVILUPPO INTEGRALE DELLA PESCA ARTIGIANALE NEL MAGDALENA

di
Carlo Tassara
e
Stefano Marani

I. INTRODUZIONE

Il presente saggio costituisce una sintesi del rapporto finale di uno dei tre studi di caso effettuati nell'ambito del lavoro svolto dalla Commissione Ambiente del Coordinamento delle Organizzazioni Non Governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo (COCIS) per identificare un modello di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) adeguato rispetto alla filosofia e alle caratteristiche operative delle Organizzazioni Non Governative italiane.

È stato analizzato il progetto del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP/MOVIMONDO) e della Corporación Regional Autónoma del Magdalena (CORPAMAG) denominato "Sviluppo integrale della pesca e costituzione di un Centro di Servizi alla Pesca Artigianale (CESPA) nel Dipartimento del Magdalena (Colombia)", realizzato con finanziamenti del Ministero degli Affari Esteri italiano (DGCS-MAE) e della Commissione della Unione Europea.

Lo studio in questione è stato realizzato da un gruppo di lavoro, del quale facevano parte i due autori(*), attraverso quattro fasi principali: la prima è consistita nella selezione preliminare, nella raccolta dei materiali e della documentazione disponibile in Italia e nell'inquadramento delle problematiche generali connesse con la VIA del progetto; la seconda è stata dedicata alla valutazione preliminare del progetto, realizzata avvalendosi di un approccio multidisciplinare e poi formalizzata in un primo documento di lavoro; la terza si è incentrata sulla preparazione e realizzazione di una missione sul campo finalizzata alla valutazione completa

(*) Gli altri membri del Gruppo di lavoro erano: Giulio Conte (biologo, esperto di pesca, Legambiente) ed Hernando Sánchez (biologo, Direttore di CORPAMAG). Alla valutazione preliminare hanno partecipato inoltre Cristiana Cometto (antropologa, COSV) e Valeria Rocha (CISS). Gli autori ringraziano particolarmente Hernando Sánchez e Alfonso Escobar, entrambi di CORPAMAG, per il loro importante contributo nella realizzazione della valutazione preliminare e della missione sul campo.

di alcuni elementi problematici identificati in precedenza, da cui è scaturito un rapporto integrativo; la quarta e ultima fase è consistita infine nel processo di interazione-integrazione con i gruppi di lavoro che hanno curato gli altri studi di caso, nella revisione e rielaborazione dei materiali precedentemente prodotti e nella redazione del rapporto finale.

II. CARATTERISTICHE DELLA REGIONE

Il Dipartimento del Magdalena è collocato tra gli 8' 56" e 11' 37" di latitudine Nord e i 73' 32" e 74' 56" di longitudine Ovest, ha una estensione di 23.770 Km2 e 220 km di coste sul Mar dei Caraibi. La popolazione totale è di 890.934 abitanti, suddivisi in 21 municipi.

La Sierra Nevada è il sistema montagnoso più rilevante della regione, in buona parte facente parte del Dipartimento. Si tratta del sistema più alto prospiciente una costa che esista al mondo. I picchi più alti (Colón e Bolívar) giungono infatti a 5.770 metri slm e distano appena una quarantina di chilometri dal filo della costa.

Il clima presenta due stagioni: una secca (dicembre-maggio) e una umida (giugno-novembre). La piattaforma continentale è molto ridotta, ad eccezione dell'area della Ciénaga Grande. La presenza della Sierra Nevada caratterizza la regione per un livello di bio-diversità che è tra i più alti del mondo.

Gli elementi strutturali che formano il macro-sistema ecologico sono la Sierra Nevada, il fiume Magdalena, la Ciénaga Grande di Santa Marta, il Mar dei Caraibi. Si tratta di sottosistemi interdipendenti che condividono lo stesso flusso di energia che ha origine nella Sierra e nel Magdalena e si dirama nel mare, sostenendo altre catene alimentari (Sánchez - Arenas, 1992).

1. LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA

La Ciénaga è una laguna dell'estensione di oltre 450 km2, compresa fra l'estuario del fiume Magdalena, il Mar dei Caraibi, e le prime falde della Sierra Nevada. Essa fa parte di un vasto sistema di lagune che borda tutta l'area costiera compresa tra Santa Marta e Barranquilla e costituisce un'area di grande pregio ambientale; nella sua parte occidentale (Isla de Salamanca) è stata dichiarata Parco Nazionale. La sua produttività primaria netta raggiunge i 990 g mentre quella lorda assomma a 1.690 g/cm2, ed è determinata in gran parte dagli apporti di energia e materia organica provenienti dall'estesa copertura di bosco di mangrovie (30.346 ha). La produzione di legno e foglie delle mangrovie viene in parte utilizzata da insetti, a loro volta alimento di uccelli, ragni e altri animali. Ma la maggior parte, una volta caduta al suolo, viene decomposta da funghi e batteri e trasformata in detrito. Questo detrito costituisce la base di una catena alimentare che alimenta granchi, crostacei e vermi, nonché mammiferi come il *zorro cangrejero*, sempre più raro, e per uccelli come la garza.

Il maggior quantitativo di materia organica prodotta viene però esportata agli ecosistemi adiacenti, in misura stimata in 15.7 t/ha/a; essa è una fondamentale risorsa alimentare per le diverse specie di organismi marini che vivono nella regione. Va infine osservato che la mangrovia costituisce l'habitat per numerose specie stabilmente residenti ed il rifugio di molti organismi che vi risiedono temporaneamente, in qualche fase della loro vita, in cerca di cibo o per difesa dai predatori.

È stata registrata la presenza di ben 130 specie (Sánchez ed Escobar, 1991), fra le quali appaiono con maggior frequenza la *lisa (Mugil sp.)*, il *lebranche (Mugil lisa)* e la *mojarra (Eugerres sp., Eucistonomus sp.), il sábolo (Tarpon atlanticus)* e il *macabí (Albula sp., Elops saurus).*

Attualmente la Ciénaga Grande e le altre lagune costiere si trovano in uno stato di grave degrado legato all'impatto determinato dalle attività dell'uomo. Le cause del degrado sono: la chiusura delle bocche di comunicazione con il mare legate alla costruzione, effettuata negli anni '50, della strada nazionale Santa Marta-Barranquilla, l'accentuato prelievo di acqua per l'irrigazione delle adiacenti zone bananiere, la creazione di nuovi pascoli mediante bonifica di vaste aree umide comprese tra la Ciénaga e il fiume Magdalena, l'inquinamento organico ed inorganico (urbano e industriale) provocato dal grande fiume, infine l'inquinamento organico dovuto alla presenza dei numerosi insediamenti umani che scaricano i propri liquami direttamente nella laguna.

La cosiddetta "morte della mangrovia", un fenomeno di degrado progressivo e di scomparsa di enormi quantità di piante, delle quali oggi rimangono gli scheletri biancheggianti dei rami, ha interessato fra il 1957 e il 1987 una superficie di bosco pari a 16.460 ha nella parte occidentale della laguna, attorno all'isola di Salamanca. Parallelamente, nello stesso periodo si è potuta registrare una clamorosa diminuzione dei quantitativi di pesce estratti. Per il 1969, la Corporación del Valle del Magdalena (istituzione che ha preceduto l'attuale CORPAMAG) riportava un quantitativo di risorse ittiche estratte (pesci ed ostriche) pari a 27.000 t; nel 1987 le statistiche di commercializzazione indicano un quantitativo che raggiunge a malapena le 1.600 t per i pesci e le 185 t per le ostriche, con una riduzione che si attesta intorno al 93%. Specie quali il *róbalo (Centropomus sp.)*, la cui estrazione negli anni settanta raggiungeva mediamente le 648 t/a, sono praticamente sparite dalle statistiche.

Attualmente, lo sfruttamento delle risorse ittiche della zona della Ciénaga è incentrato sulla pesca della *mojarra* e di un piccolo gambero detto *titi (Xiphopeneaus kroyeri)*, mentre negli ecosistemi a fondo duro quali le barriere coralline la specie a maggior tasso di estrazione è il *pargo (Lutjanus sp.)*. La pesca industriale punta principalmente sull'estrazione dei gamberi, per un volume complessivo molto rilevante. Un'altra specie intensamente estratta è l'ostrica delle mangrovie, che garantisce l'approvvigionamento dell'intero paese e la cui consistenza è stata stimata, nella sola parte settentrionale della Ciénaga, in 938 t/a (Sánchez ed Escobar, 1991). infine, un'ulteriore risorsa di rilievo è costituita da una specie di granchio locale la cui estrazione ha raggiunto, negli anni 1989 e 1990, le 102 t/a. In mancanza di dati statistici precisi per tutta l'area, è stato stimato che le risorse ittiche della Ciénaga possono prospettare un rendimento di 50 Kg./ha/a, pari a un potenziale globale di circa 3.257 t/a.

2. I SISTEMI DI BARRIERE CORALLINE, LE PRATERIE DI FANEROGAME E I BOSCHI DI MANGROVIE

Questi ecosistemi complessi si trovano nella zona nord-orientale dell'area considerata, sulla costa prospiciente il Parque Nacional Tayrona. Qui le falde della Sierra Nevada giungono direttamente fino al Mar dei Caraibi, secondo una morfologia fatta di promontori e profonde insenature, talora bordate da spiagge, più frequentemente con scarpate ricoperte da una fitta vegetazione tropicale, direttamente a picco sul mare. Secondo una sezione

procedente dalla costa verso il mare aperto, il primo ecosistema che incontriamo è costituito dal bosco di mangrovie, precedentemente descritto.

Verso l'esterno, si incontrano estese praterie di fanerogame, piante erbacee marine, che sviluppano i propri apparati radicali su fondali fangosi e/o sabbiosi poco profondi. I criteri funzionali delle comunità di fanerogame sono così sintetizzabili: produzione di grande quantità di materia organica, suscettibile di decomposizione da parte di funghi e batteri; rallentamento della velocità delle correnti, stabilizzazione dei sedimenti e incremento dell'accumulo di materia organica ed inorganica; riduzione dei processi erosivi ad opera degli apparati radicali; cattura del materiale in sospensione e miglioramento delle condizioni di trasparenza; produzione di detrito vegetale che entra nel ciclo dei nutrienti; aumento della complessità del sistema con elevate densità di organismi animali; supporto per un gran numero di organismi epifiti. Questo ecosistema sul quale si hanno pochi studi approfonditi, è molto ricco di produttività che si accompagna a una bassa densità di consumatori, per lo meno tra gli animali di grandi dimensioni (le tartarughe ed i manatidi sono stati sterminati dall'uomo).

Sulla fascia esterna dell'area delle fanerogame iniziano le estese formazioni coralline, ecosistemi calcarei tipici dei mari tropicali, i soli che presentino contemporaneamente adeguate condizioni di temperatura (25-30° C), salinità stabile (36‰), basso tasso di sedimentazione, elevate trasparenza e illuminazione, acqua povera in nutrienti (caratteristica questa che limita la concorrenza con altri organismi). I coralli si sviluppano in modo particolare nella fascia di profondità che va da 0 a -30 m, dove le acque sono agitate e ben ossigenate. Nella zona di Santa Marta predominano le comunità che crescono attaccate o molto vicine alla costa ed i "tappeti" di coralli, costituiti da individui dispersi o ravvicinati ma non sovrapposti, che non modificano radicalmente la topografia marina.

Dal punto di vista ecologico, i principali produttori primari di questo ecosistema sono costituiti da microalghe unicellulari che vivono dentro i tessuti del corallo e dalle macroalghe che abbondano in tutte le formazioni coralline. Altrettanta importanza ha l'energia di ingresso da altri sistemi: le correnti, infatti, apportano plancton e particelle organiche provenienti dalle mangrovie, dalle praterie di fanerogame, dai sistemi pelagici. Numerosi pesci erbivori si alimentano delle alghe, mentre i coralli utilizzano ciò che le alghe producono, e inoltre catturano piccoli animali planctonici che a loro volta si nutrono di microalghe e di particelle sospese. Anche qui una parte importante della produzione è decomposta da funghi e batteri, creando il detrito che costituisce la base della catena alimentare, secondo lo schema precedentemente delineato, che vede in questo caso – fra i carnivori i grandi predatori come lo squalo, il barracuda, la razza e infine l'uomo.

La pesca di superficie e subacquea è un'attività che si sviluppa in maniera molto accentuata in tutti gli ecosistemi descritti. Aragoste, *pargos, lisas, roncos (Haemulon sp.),* saraghi, squali, gasteropodi, gamberi e calamari, vengono variamente estratti lungo tutta la fascia costiera fra Santa Marta ed il Parque Tayrona.

I principali problemi ambientali degli ecosistemi sopra descritti sono così riassumibili:

a. lo sfruttamento delle risorse ittiche secondo metodi e tecnologie inadeguate; l'uso della dinamite e di reti quali il *chinchorro de jala* (scarsamente selettivo rispetto a tipo e dimensioni delle specie estratte), che determinano situazioni di serio degrado sia dell'am-

biente fisico che delle risorse ittiche (Sánchez ed Escobar, 1991);

b. la concorrenza fra la pesca artigianale e quella industriale del gambero, nella fascia immediatamente a ridosso della costa. Tale attività viene realizzata utilizzando reti a strascico e danneggiando perciò in modo indiscriminato l'ittiofauna. Inoltre, le imbarcazioni, di dimensioni relativamente grandi, provocano gravi danni alle barriere coralline e alle praterie, oltre che alle attrezzature dei pescatori artigianali;

c. l'esercizio della pesca subacquea, svolta ancora in maniera limitata e legata allo sviluppo embrionale dell'industria turistica, ma che genera gravi e gratuiti danni alle scogliere coralline.

3. ASPETTI SOCIALI ED ECONOMICI DELL'AREA DI RIFERIMENTO

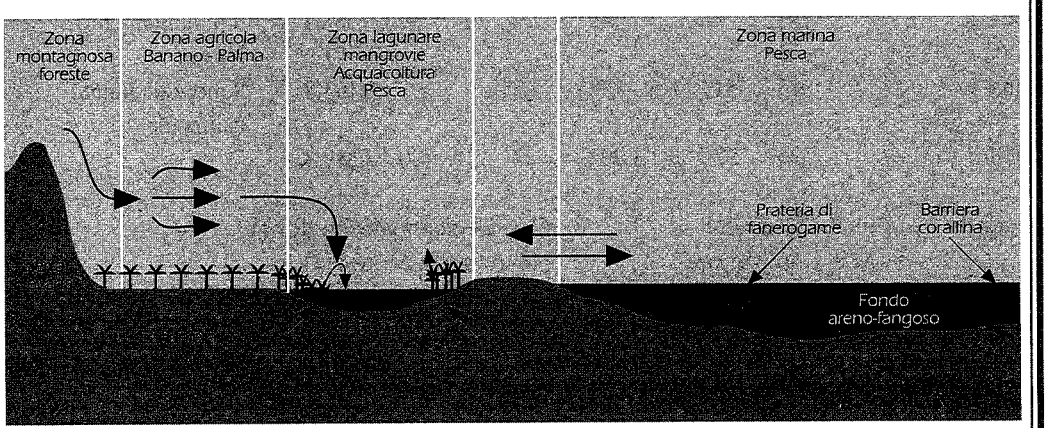
L'area del Progetto, collocata nel Dipartimento del Magdalena, e in minima parte, in quella della Guajira, comprende i tre municipi costieri di Santa Marta, Ciénaga e Pueblo Viejo (circa 400.000 persone in totale), abitati in prevalenza da comunità di neri e di meticci. Il suo bacino di utenza diretta è costituito dal tratto di costa compreso tra Tasajera e Palomino (circa 120 chilometri); 26 sono i villaggi di pescatori e/o siti di pesca, includendo quelli palafittici insediati ai margini e nell'interno della Ciénaga Grande e una ventina di organizzazioni di base.

L'attività produttiva si svolge su tre assi geografici principali, con caratteristiche proprie: la Zona 1 (Santa Marta-Ciénaga-Barranquilla; 15 siti), la Zona 2 (Santa Marta-Taganga; 4 siti), la Zona 3 (Santa Marta-Parque Tayrona-Riohacha; 7 siti).

La grande maggioranza dei siti e dei villaggi è ben collegata con i centri di consumo attraverso strade carreggiabili e servizi di trasporto accettabili, anche se la distribuzione di combustibile è ovunque carente.

Non esistono mezzi appositamente predisposti per il trasporto del pesce e vengono

FIGURA 1
Relazioni tra i sistemi di acqua dolce, salmastra e marina



quindi utilizzate fuoristrada e altri veicoli ordinari appositamente contrattati. Ad eccezione dei siti ubicati nella Zona 3, gli altri dispongono di elettricità e servizio di acquedotto in condizioni più o meno buone. Nella regione esistono 12 celle frigorifere e 31 operatori che si dedicano alla conservazione e commercializzazione di prodotti ittici (Fernández et al., 1991). La particolare ricchezza delle risorse ittiche di tutta la zona del Parque Tayrona, costituita dai numerosi fiumi che discendono dalla Sierra Nevada, potrà facilitare la realizzazione di acquedotti rurali.

L'inventario delle attrezzature di pesca utilizzate nell'area ha permesso la identificazione di 358 reti monofilamento, di 58 reti multifilamento (*trasmallo*), 178 sciabiche (*chinchorro*), 97 parangali (*palangre*), e varie centinaia di *long-line*.

L'analisi degli attuali flussi di commercializzazione indica che circa il 60% del pesce prodotto viene consumato nella regione di Santa Marta, mentre il 40% viene commercializzato verso l'esterno (Fernández et al., 1991). Di solito i pescatori vendono il pesce direttamente sulla spiaggia ad una miriade di compratori indipendenti che muovono piccole quantità di prodotto e lo rivendono di solito nei mercati popolari. Ci sono poi alcuni grossisti e un certo numero di intermediari che operano per conto dei primi (in tutto circa 500 operatori). In questa situazione, caratterizzata da una estrema frammentazione, la maggior parte del valore aggiunto (tra il 50 e l'80% del prezzo finale) viene captato dalla catena di intermediazione che opera sui grandi compratori, quali alberghi, ristoranti, supermercati e grandi pescherie (Tassara, 1992). Sono stati censiti 132 punti di vendita a Santa Marta e Ciénaga.

Tab. 1
Pescatori, imbarcazioni, produzione e attrezzature

Siti	Pescatori		Unità prod.		Produz.*		Attrezzature piu' utilizzate
	P.	O.	CM	SM	(ton/anno)		
Zona 1	4	274	220	57	83	903,3	Sciabica/Nasse
Zona 2	7	82	104	20	39	332,4	R.multifilamento Nasse
Zona 3	15	519	878	45	198	1.144,8	R.monofilamento Parangale
Totali	26	875	1.202	122	320	2.389,5	

Legenda: P = Professionali O = Occasionali/Stagionali
CM = Con Motore SM = Senza Motore

* Periodo: maggio 1990 - aprile 1991 (stima). Valore stimato (prezzo di spiaggia): US$ 1.945.700

** Principali specie catturate: *Machuelo (Opistonema oglinum), Ojo Gordo (Selar crumenophtalmus), Cachorreta (Auxis thaard), Picúas (Efirena barracuda), Pargos (Lutjanus sp), Carite (Scomberomorus regalis)* e *Sable (Trichmris lepturus).*

III. CARATTERISTICHE DEL PROGETTO

Il Progetto è iniziato nel 1989 con una fase preoperativa e ha una durata prevista di sei anni. Le entità responsabili della sua esecuzione sono il Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP/MOVIMONDO) e la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG). Nella prima tappa di esecuzione (fino alla fine del 1990) la controparte locale è stata la Asociación Nacional de Pescadores Artesanales de Colombia (ANPAC).

Il Progetto è sostenuto con risorse proprie dalle seguenti istituzioni: Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri italiano; Commissione della Unione Europea; CISP/MOVIMONDO; CORPAMAG; Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

FIGURA 2
Relazioni tra i sistemi di acqua dolce, salmastra e marina

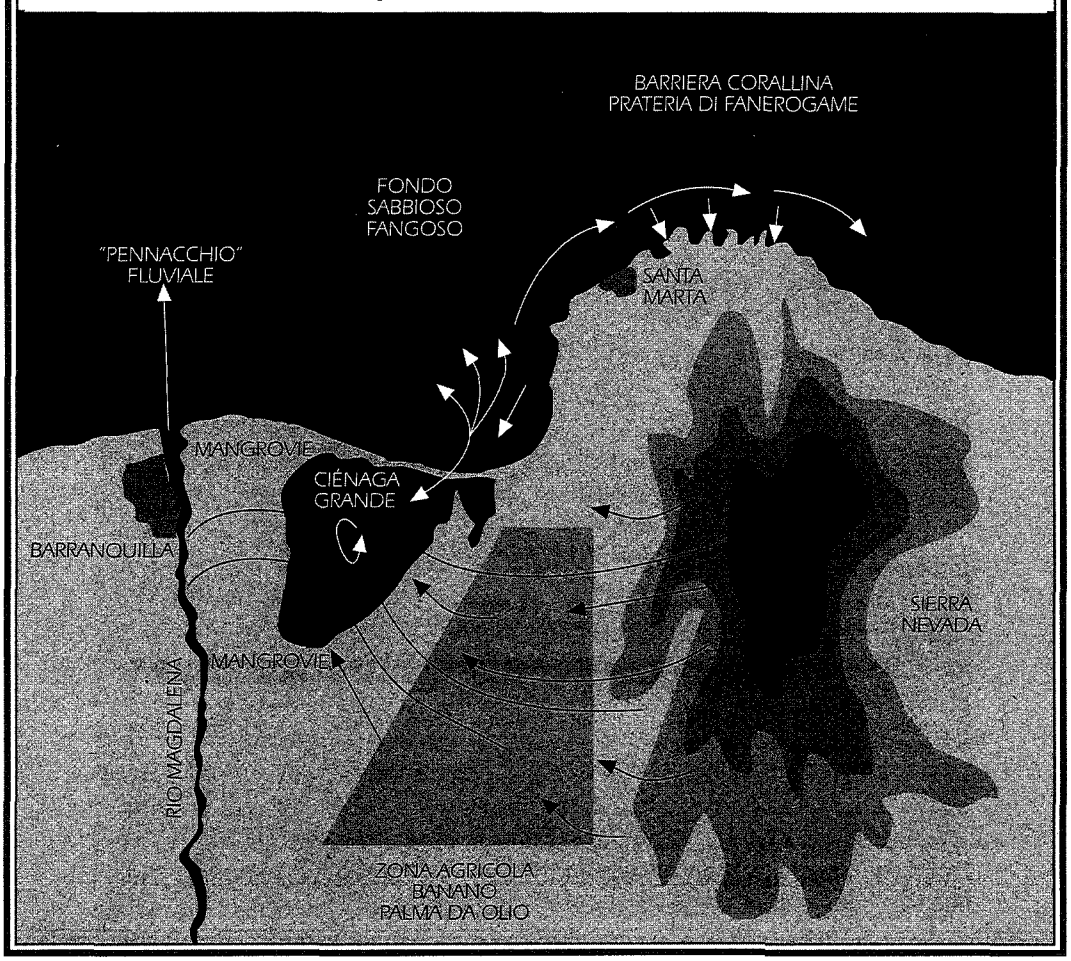
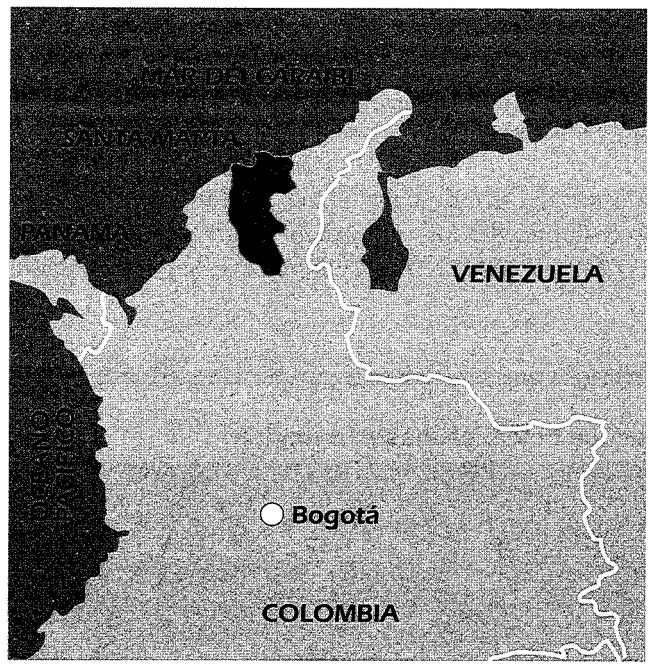
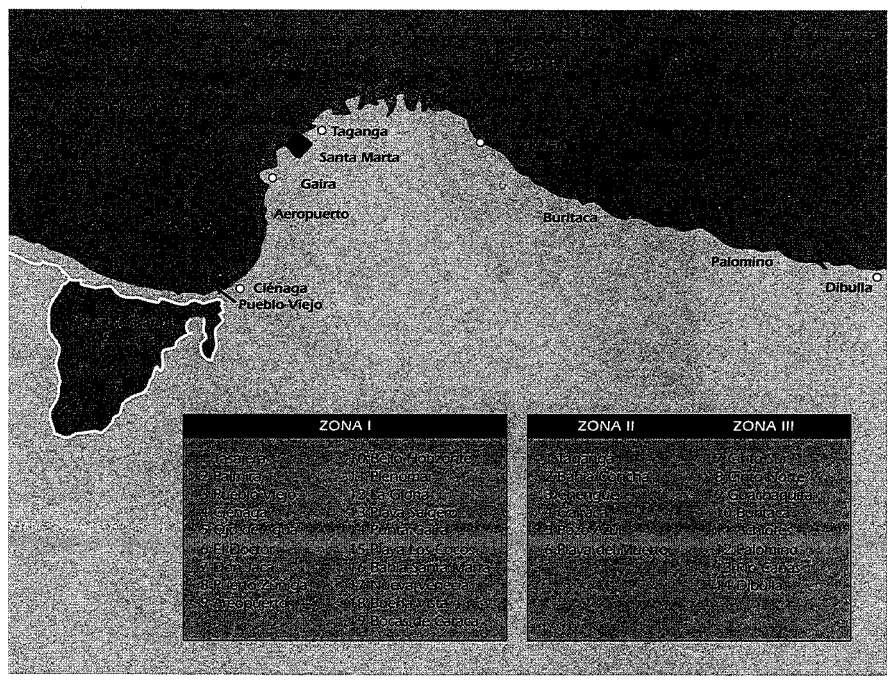


FIGURA 3
Localizzazione del Progetto





1. OBIETTIVI

Il Progetto intende contribuire alla realizzazione della strategia CESPA (Centri di Servizi per la Pesca Artigianale), formulata dall'ANPAC ed adottata formalmente dal Governo Colombiano nel 1988.

Con l'intento di favorire lo sviluppo della pesca artigianale costiera e di migliorare integralmente la qualità della vita nelle comunità di pescatori artigianali, il Progetto sta realizzando un CESPA nel Dipartimento del Magdalena. Gli obiettivi generali sono i seguenti:

a. creare un centro di servizi, assistenza tecnica e formazione per i pescatori della regione;

b. incentivare le capacità produttive, la conoscenza degli strumenti necessari per un migliore trattamento del prodotto e l'apertura di nuovi canali di commercializzazione;

c. rafforzare le potenzialità organizzative e di auto-sviluppo delle comunità di pescatori;

d. valorizzare le competenze e le professionalità esistenti a livello locale e favorire il coordinamento operativo dei diversi organismi e istituzioni che operano nell'area;

e. contribuire al miglioramento della qualità della vita nelle comunità di pescatori con la realizzazione di campagne per lo sviluppo comunitario.

Gli obiettivi specifici sono invece i seguenti:

a. favorire una maggiore partecipazione dei pescatori nella struttura di commercializzazione, diminuendo la loro dipendenza nei confronti degli intermediari e dei grossisti;

b. migliorare le attuali attrezzature, sistemi e metodi di pesca, e introdurne di nuovi, tenendo in considerazione l'effettiva disponibilità della biomassa;

c. verificare la possibile diversificazione delle attività produttive e l'introduzione dell'acquacoltura;

d. formare un gruppo di "maestri pescatori" in grado di esercitare un ruolo propulsivo nello sviluppo della pesca;

e. promuovere il ruolo delle donne nella gestione del reddito familiare e nella realizzazione di attività produttive e di sviluppo comunitario.

2. METODOLOGIA E ATTIVITÀ

La partecipazione organica dei pescatori alle diverse fasi di programmazione, gestione e valutazione delle attività costituisce una priorità strategica e, insieme, metodologica. Per questo, in tuttte le comunità vincolate al Progetto, è stata promossa la costituzione di un Comitato di Base dei Pescatori, che coordina il lavoro di estrazione e di commercializzazione dei propri membri. Esiste poi un Consejo de Programación, Evaluación y Participación (Consejo PEP)(*) composto da due delegati eletti da ciascun Comitato di Base, che si riunisce con lo staff tecnico del Progetto per valutare le attività svolte e pianificare le nuove. Ogni sei-nove mesi, inoltre, si svolge un "Taller de Evaluación y Programación" al quale partecipano almeno quattro delegati per ciascun Comitato di Base. Per meglio coordinare le attività, evitare la dispersione di risorse e favorire lo scambio di conoscenze specifiche, è stato infine costituito un Comitato Interistituzionale di appoggio alla strategia CESPA e al Progetto, attualmente composto da una ventina di organismi tra pubblici e non governativi.

Le principali attività del progetto vengono presentate di seguito, nell'ambito del punto IV.

(*) Anche grazie al sostegno del Progetto, il Consejo PEP si è progressivamente consolidato e trasformato in una organizzazione di secondo grado di pescatori artigianali, denominata Federación de Pescadores Artesanales del Norte del Magdalena.

IV. IDENTIFICAZIONE DEGLI IMPATTI AMBIENTALI DEL PROGETTO

L'identificazione e l'analisi degli impatti potenziali indotti dalla realizzazione del progetto è stata effettuata utilizzando il metodo delle *networks* (Sorensen, 1971), la cui peculiarità risiede nell'assunto che ogni impatto è all'origine di una catena di effetti. È stata ricostruita la catena di eventi o potenziali effetti indotti dalle azioni di progetto sull'ambiente di partenza.

L'approccio all'analisi si fonda sul principio che ogni impatto è funzione dei livelli di pressione indotti dalle attività di progetto e dei livelli di vulnerabilità degli ecosistemi interessati.

Di seguito riportiamo i quadri relativi alle attività di progetto analizzate, delle quali vengono evidenziati gli impatti finali.

1. INFRASTRUTTURE

a. *Attività:* Costruzione del Centro di Servizi per la Pesca Artigianale (CESPA) nella comunità di Taganga, di un sottocentro a Pueblo Viejo e di 9 minicentri nelle località di Ciénaga, Bahía de Santa Marta, Neguanje, Don Jaca, Bellavista, Los Cocos, Tasajera, Isla del Rosario, Cabañas de Buritaca. Il primo sarà dotato tra l'altro di una macchina per la produzione del ghiaccio in scaglie, di una cella frigorifera per il pesce fresco, di banconi e servizi per l'eviscerazione e il filettaggio, di una officina per la riparazione dei motori. Si prevede di trattare inizialmente 300 t/a, con una proiezione massima di 1.000-1.500 t/a.

Impatti: Incremento della produzione di rifiuti organici e scorie (circa 500-1.000 Kg./giorno); possibile degrado delle acque e degli ecosistemi vulnerabili.

b. *Attività:* Eventuale realizzazione di un piccolo molo per le imbarcazioni artigianali. Pur trattandosi di una attività non prevista dal Progetto, questo potrebbe infatti appoggiarla qualora le autorità locali ne decidessero la costruzione.

Impatti: Modifica degli equilibri dell'idrodinamica costiera; modifiche nell'assetto strutturale del territorio.

c. *Attività:* Campagne di igiene ambientale: posa in opera di varie decine di latrine per uso familiare, alcune latrine per uso plurimo (scuole) e progettazione di piccole opere idrauliche (acquedotti rurali e gestione delle acque nere).

Impatti: Miglioramento della qualità della vita.

2. INTRODUZIONE DI NUOVE TECNOLOGIE

a. *Attività:* Studio, sperimentazione e introduzione di imbarcazioni migliorate (multifunzionali), con le seguenti caratteristiche tecniche: scafo di fibra di vetro (8-10 m) tipo Pesquero-765-N-MI, motore entrobordo da 30-40 HP, timone idraulico.

Attività: Miglioramento delle arti e metodi di pesca esistenti (soprattutto parangali per la pesca dello squalo e del pargo, tramaglio per la pesca stazionaria) e introduzione di nuovi (*red de cerco con jareta*, o cianciolo, pesca con luci).

Impatti: aumento delle catture, con rischio di sovrasfruttamento degli stock ittici; aumento del reddito ed eventuali modificazioni nella struttura occupazionale e distribuzione spaziale della popolazione.

3. FORMAZIONE, EDUCAZIONE, ASSISTENZA TECNICA

a. *Attività:* Campagne contro l'uso della dinamite e di altri mezzi illeciti di pesca (maglia a rete troppo piccola, *bolicheo*, ecc.).

Attività: Corsi di educazione e formazione ambientale finalizzati al raggiungimento di una maggiore coscienza ecologica tra i pescatori e, in alcuni casi, alla loro utilizzazione come "sentinelle ambientali" di primo livello.

Impatti: Diminuzione dei mezzi illeciti di pesca ed alleggerimento della pressione sugli stock ittici.

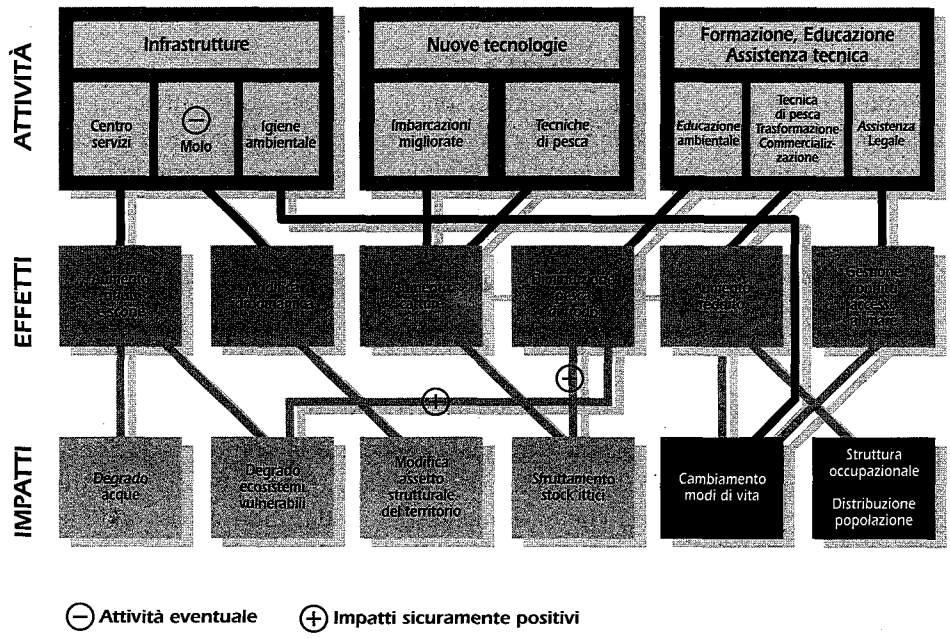
b. *Attività:* Formazione ed assistenza tecnica per il trattamento (lavaggio ed eviscerazione) e la commercializzazione del pesce. In proposito, si auspica, da una parte, un impatto positivo sulla qualità e l'igiene dei prodotti, dall'altra sulla struttura dei flussi di commercializzazione. Queste attività potrebbero inoltre modificare le relazioni tra pescatori e intermediari o grossisti a vantaggio dei primi.

Impatti: Aumento del reddito; miglioramento della qualità della vita; eventuali modificazioni nella struttura occupazionale e distribuzione spaziale della popolazione.

c. *Attività:* Servizio di assistenza legale alle comunità di pescatori artigianali per i casi di conflitto nell'uso e l'accesso alle spiagge (proprietari privati) e di possesso o proprietà della terra (pressione della industria turistica per la installazione di alberghi, ristoranti o strutture attrezzate).

Impatti: Migliore gestione dei conflitti; miglioramento della qualità della vita.

FIGURA 4
Attività di progetto e impatti potenziali



V. PONDERAZIONE DEGLI IMPATTI E POSSIBILI MITIGAZIONI

Partendo dagli impatti selezionati nell'analisi preliminare e non disponendo di informazioni sufficienti per realizzare una previsione quantitativa precisa, è stata effettuata una ponderazione secondo alcune categorie generali, e precisamente:

Positivo/Negativo : P - N
Diretto/Indiretto : D - I
Mitigabile/Non mitigabile : M - N
Reversibile/Irreversibile: R - I
Temporaneo/Permanente : T - P
Non valutabile: NV

La successiva analisi quantitativa di alcuni di questi impatti ha preso spunto da questa semplice classificazione. Si è inoltre tenuto conto delle seguenti questioni di carattere generale. Innanzitutto, dell'inquinamento delle acque costiere. Il mare è, di tutti i sistemi acquatici, quello ecologicamente più "resistente" all'inquinamento: il suo potere di diluizione e autodepurazione è infatti straordinario. Ciononostante, alcuni sistemi costieri possono presentare una certa vulnerabilità, sia per la particolare qualità che per le eventuali condizioni di stress iniziale. Si è quindi tenuto conto anche dell'impatto della pesca sulle risorse ittiche. La pesca si inserisce nel sistema ecologico come un'attività predatoria, soggetta alle leggi che regolano i rapporti tra preda e predatore (equazione di Lotka-Volterra). Lo sforzo di pesca (valutabile solo con dati quantitativi) deve pertanto essere commisurato alla capacità di reclutamento degli stock, ossia alla capacità di questi ultimi di rimpiazzare la biomassa sottratta dalla pesca attraverso la riproduzione e/o l'immigrazione da popolazioni ittiche confinanti.

1. DEGRADO DELLE ACQUE (N - R - M - D - P)

La produzione di rifiuti organici (liquidi e solidi) derivante dalle attività di trattamento del CESPA può provocare, in assenza di opportuno intervento, l'inquinamento delle acque. Le caratteristiche dei rifiuti (di origine biologica) e le quantità previste (intorno ai 500-1.000 Kg/g) consentono di ipotizzare le seguenti misure di mitigazione: la realizzazione di vasche di sedimentazione per i reflui liquidi; la utilizzazione dei rifiuti solidi per l'alimentazione in acquacoltura o per l'allevamento o per la produzione di *compost* (Tchobanoglous et al., 1981; Pullin et al., 1987).

2. SFRUTTAMENTO DEGLI STOCK ITTICI (N - R - M - D - P) E DEGRADO DEGLI ECOSISTEMI VULNERABILI (N - I - M - D - P)

Il principale problema della pesca artigianale costiera è la scarsa produzione (Hernández, 1988) ed il conseguente basso reddito dei pescatori (circa il 67% del salario minimo legale). Pur nella consapevolezza che all'aumento del reddito non corrisponde necessariamente una migliore qualità della vita (Declich e Tassara, 1990), il Progetto persegue l'aumento della produzione. Le attività sperimentali già realizzate (Valencia, 1990 e 1991) hanno dimostrato che, in condizioni ottimali per uso di materiali appropriati e assistenza tecnica erogata, è possibile triplicare il reddito medio mensile dei pescatori.

Tabella 2
Ponderazione degli impatti potenziali

Ponderazione → / Impatto ↓	Positivo / Negativo	Reversibile / Irreversibile	Mitigabile / Non mitig.	Diretto / Indiretto	Temporaneo / Permanente	Possibili misure negative degli eventuali impatti negativi
Degrado delle acque	N	R	M	D	P	* Realizzazione vasche di sedimentazione per i reflui liquidi * Utilizzazione dei rifiuti solidi per l'alimentazione in acquacoltura o per la produzione di *compost*
Sfruttamento degli stock ittici	N	R	M	D	P	* Monitoraggio degli stock ittici Eventuale alleggerimento della pressione estrattiva sulle specie a rischio * Educazione ambientale dei pescatori
Modifica assetto strutturale del territorio (costruzione del Centro Servizi e del molo)	N	I	M	D	P	* Costruzione del molo: assunzione delle precauzioni necessarie per evitare: a. possibile innesco di fenomeni erosivi; b. possibile interramento della zona di avamporto; c. ristagno delle acque
Cambiamento dei modi di vita	P	R	-	I	P	* Non si prevedono impatti negativi
Struttura occupazionale e distribuzione spaziale della popolazione	P/N	R	-	I	P	* L'impatto potrebbe essere positivo Il sistema di monitoraggio del progetto garantisce l'identificazione previa degli eventuali impatti negativi
Degrado degli ecosistemi più vulnerabili	N	I	M	D	P	* Monitoraggio della barriera corallina Eventuale alleggerimento della pressione estrattiva sulla stessa

Ciò premesso, l'azione del Progetto comporta l'aumento delle unità economiche di pesca attraverso l'erogazione di crediti agevolati per l'acquisto di imbarcazioni, motori e attrezzature. Pur non disponendo ancora di serie storiche tali da permettere una valutazione puntuale, le esperienze già realizzate consentono di segnalare un sensibile incremento della cattura di alcune specie (soprattutto squali e parghi). Peraltro, i valori della produzione attuale e della biomassa disponibile permettono di escludere l'eventualità di *overfishing*.

Un altro rischio, che si è invece ritenuto necessario valutare con maggiore attenzione, è legato all'aumento della pressione estrattiva sulla barriera corallina, le praterie di fanerogame o i mangrovieti, il cui degrado implicherebbe gravi conseguenze per la riproduzione della biomassa e il futuro della pesca (Sánchez e Arenas, 1992).

Le misure di mitigazione adottabili sono legate all'effettuazione di un monitoraggio della consistenza degli stock e dello stato degli ecosistemi vulnerabili. Nell'ambito del Progetto è già operativo un sistema di monitoraggio delle catture (discriminate per specie, taglia e provenienza) e della quantità di prodotto commercializzato (Tassara, 1992; Patrone e Acosta, 1992).

3. MODIFICAZIONI NELL'ASSETTO STRUTTURALE DEL TERRITORIO (N - I - M - D - P)

L'opera che, se realizzata, modificherà l'assetto territoriale in maniera sensibile – anche se limitatamente alla sola baia di Taganga – è senza dubbio il molo, a servizio dei pescherecci di più grandi dimensioni (10-13 m di lunghezza). La rilevanza dell'impatto generato dalla realizzazione dell'infrastruttura è strettamente dipendente dalla tipologia e dalle sue dimensioni, che permangono tuttora non note.

In linea generale, i rischi legati alla costruzione del molo sono riconducibili principalmente alla modifica locale della dinamica delle correnti costiere, cui potrebbe legarsi la perturbazione del profilo di equilibrio e il possibile innesco di fenomeni erosivi in aree adiacenti; e anche le modifiche nel trasporto di fondo dei sedimenti con pericolo di interramento della zona di avamporto, con i conseguenti oneri di dragaggio dello stesso; e infine, il ristagno dell'acqua nella zona più interna del porto, con pericoli di eutrofizzazione ed in generale di peggioramento della qualità delle acque per i possibili sversamenti di inquinamenti di varia natura.

Altre tipologie di impatto sono senz'altro legate alla fase della realizzazione dell'opera, in modo particolare all'installazione del cantiere e all'incremento del traffico dovuto al trasporto di materiali da costruzione ed attrezzature di varia natura.

4. CAMBIAMENTI NEL MODO DI VIVERE (P - R - NV - I - P) E NELLA STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE (P/N - R - NV - I - P)

Da molte delle attività del Progetto ci si aspettano cambiamenti positivi nel modo di vivere delle comunità di pescatori (livello socio-organizzativo, coscienza delle proprie responsabilità verso l'ambiente, igiene ambientale, ecc.). Ciononostante non è affatto scontato che tali cambiamenti abbiano tutti una valenza positiva.

In caso di successo del Progetto (aumento del reddito e della qualità della vita) è prevedibile un aumento del numero dei pescatori artigianali, la loro concentrazione spaziale nelle zone più produttive e, quindi, una maggiore pressione estrattiva sulla biomassa. È però molto difficile quantificare questo eventuale impatto e i suoi tempi di realizzazione.

Il CISP ha pertanto previsto e impiantato sin dall'inizio del Progetto un sistema di monitoraggio e valutazione dell'impatto socio-economico delle attività (Declich e Tassara, 1990).

VI. LA VALUTAZIONE COMPLETA DEGLI IMPATTI CRITICI

La particolare sensibilità degli ecosistemi su cui insistono le attività del Progetto ci ha

portato ad effettuare alcuni approfondimenti in merito all'opportunità di puntare o meno al raggiungimento di un incremento dell'estrazione di pesce. Allo stesso modo, si è ritenuto di valutare con attenzione anche la realizzazione delle infrastrutture previste (CESPA e molo peschereccio). Con tali finalità è stata effettuata, nel maggio 1992, una missione in loco.

Allo scopo di raccogliere quanta più informazione possibile nel limitato tempo a disposizione, è stato adottato un approccio all'analisi dei problemi fondato su interviste con testimoni privilegiati, appartenenti ad istituzioni di rilevanza locale e nazionale.

1. LO SFRUTTAMENTO DEGLI STOCK ED IL DEGRADO DEGLI ECOSISTEMI VULNERABILI

Come è stato precedentemente sottolineato, la produttività della fascia costiera del Mar dei Caraibi si fonda sull'apporto energetico proveniente dalla Ciénaga Grande de Santa Marta e dai sistemi di barriere coralline, praterie di fanerogame e boschi di mangrovie. Un ulteriore elemento di rilievo è costituito dalla zona di risalita di acque profonde (120-160 m di profondità) nei pressi della costa; tali acque presentano caratteristiche fisico-chimiche differenti: temperatura di 21-24° C e salinità di 36,5-37,2‰. Esse prendono il nome di MASS (*masa de agua subtropical submergida*); hanno carattere stagionale e sono governate dai venti alisei. L'importanza della MASS risiede nell'apporto di nutrienti (azoto e fosforo) superiore da 9 a 12 volte rispetto a quello delle normali acque tropicali; i nutrienti resi disponibili possono essere utilizzati dalle piante le quali crescono in maniera più rigogliosa: ciò si riflette in un aumento della produzione di pesce.

Sono disponibili informazioni disaggregate relative alla disponibilità di specie pelagiche e demersali, che riguardano l'area compresa fra il Golfo de Morrosquillo (Ovest di Cartagena) e il Cabo de la Vela (Penisola della Guajira). Essi sono stati ottenuti in tre diverse crociere di ricerca, realizzate dall'INDERENA-JICA nel 1980-81, dalla nave oceanografica "Arc-Malpelo", con il patrocinio del CIID nel 1985, e infine dalla nave "Fridtjof-Nansen", nel quadro delle ricerche effettute dalla FAO e dal NORAD (l'Agenzia di Cooperazione Norvegese) nel 1988.

2. ANALISI DEI RENDIMENTI ATTUALI E TECNOLOGIE UTILIZZATE

Studi realizzati dal Progetto CISP/CORPAMAG consentono di effettuare alcune valutazioni sull'estrazione di pesce mediante *lancha parguera*. La cattura media per questo tipo di imbarcazione si attesta sui 600 Kg per uscita in mare (faena), con una composizione del tipo seguente: *pargos* = 60%; *mero* + *medregal* = 25%; *sierra* + *bonito* + *toyo* = 15%. Durante l'anno vengono realizzate mediamente 18 uscite in mare, dalle quali è possibile stimare un'estrazione di circa 140 t per imbarcazione.

Il programma di valutazione della cattura e dello sforzo di pesca del Progetto INPA-CIID-UNIMAG, realizzato mediante campionamento continuo nel periodo maggio 90-aprile 91 ed articolato per arte, ha consentito di stimare una estrazione complessiva di 2.240,5 t. in tutta l'area.

In linea generale l'arte maggiormente produttiva è risultata essere la *línea de mano*, con il 38% del totale; seguono il *chinchorro de jala* (32%), la *red de enmalle* (28%), i *palangres* (1,9%). A livello locale, nella subarea di Santa Marta-Ciénaga-Barranquilla domina invece la

red de enmalle (40%), mentre nella subarea Santa Marta-Parque Tayrona-Riohacha prevale l'uso del *chinchorro de jala.*

Si possono osservare due grandi picchi nei mesi di settembre e febbraio, con un'estrazione che supera le 300 t mensili, mentre i volumi minori corrispondono ai mesi di luglio, novembre-dicembre e marzo.

3. VALUTAZIONE DELLO SFORZO DI PESCA

La valutazione dello sforzo di pesca nell'area, realizzata da esperti del Progetto INPA-CIID-UNIMAG (1991), è stata effettuata mediante standardizzazione dello sforzo di pesca stesso, utilizzando come indicatore dimensionale la *Unidad Económica de Pesca* (UEP), costituita da una imbarcazione (con o senza motore) e dalle arti di pesca. Pertanto lo sforzo di pesca viene espresso in CPUE *(Captura por Unidad de Esfuerzo Pesquero)*, la cui unità di misura sono Kg/UEP/giorno.

Possono esprimersi in proposito le seguenti considerazioni:

a. per l'area totale la CPUE è mediamente pari a 34.9, mentre per le subaree 1 e 2 è pari a 27.7 e 41.2 rispettivamente. Se si considera la sola *línea de mano*, la subarea 2 mostra tassi di cattura annuale superiori del 50% alla subarea 1. Ugualmente, il *chinchorro de jala* ha mostrato nella subarea 2 una CPUE pari a 169.7, superiore dell'80% a quella della subarea 1.

b. confrontando tali dati con quelli ottenuti nel quadro dello studio COLCIENCIAS-CIID-FES del 1986, si può notare una notevole diminuzione nei tassi di cattura che, a seconda delle aree, varia fra il 25 ed il 77% per la *red de enmalle*, fra il 33 ed il 77% per la *línea de mano*, e fra il 31 ed il 37% per il *chinchorro.*

c. il fatto che il *chinchorro de jala* abbia registrato una CPUE relativamente alta rispetto ad altre arti non giustifica in alcun modo un incremento nel suo utilizzo, per il fatto che questo è già limitato ad alcune calette dove l'operazione è possibile, per la sua marcata stagionalità, per l'elevato fabbisogno di mano d'opera e soprattutto per la sua non selettività, che genera una pressione indiscriminata sulla risorsa.

d. il valore medio di 35 Kg/UEP/giorno costituisce un'ulteriore conferma della necessità di individuare nuovi siti di pesca, in quanto: "...lo sviluppo sostenibile della pesca con queste arti non può fondarsi sull'incremento dello sforzo nei siti che sono attualmente oggetto di sfruttamento" (Proyecto INPA-CIID-UNIMAG, 1991).

e. l'attività di pesca viene attualmente realizzata in una fascia che mediamente è di 2 miglia dalla costa, con punte massime di 10 miglia. Tale fatto è determinato da un lato dalla inefficienza/inefficacia delle tecnologie utilizzate, dall'altro dalla mancanza di una figura professionale ben definita di pescatore.

f. vi è la necessità di effettuare nuovi rilevamenti idroacustici delle risorse disponibili, allo scopo di individuare nuovi siti ove iniziare attività tese ad ottenere un incremento dell'estrazione.

4. MONITORAGGIO DEGLI STOCK

La situazione di incertezza sulla sostenibilità reale dell'incremento produttivo nonché la necessità di tenere sotto controllo gli aspetti prettamente economici dell'attività, hanno spinto gli operatori del progetto a porre in essere un sistema di monitoraggio dei quantita-

tivi di risorsa estratti. È emersa inoltre la grande importanza di disporre di un quadro il più possibile esaustivo delle tipologie di arti utilizzate dai pescatori, della loro produttività e del loro impatto sulla risorsa, allo scopo di tarare nel modo più adeguato gli interventi innovativi da privilegiare.

Una prima fase di tale esperienza è stata realizzata nel periodo giugno 1991 - febbraio 1992. Attraverso una scheda di rilevamento, la cui compilazione era affidata ad ogni responsabile di UEP, sono state raccolte informazioni di carattere tecnico (costi per la realizzazione dell'attività e per la commercializzazione), e quelle relative all'estrazione del pesce. Tale tipo di monitoraggio, pur avendo finalità di carattere essenzialmente economico, ha reso possibile effettuare anche valutazioni comparative inerenti la cattura delle singole specie. Ne è emerso che non è ancora stato raggiunto un incremento della produzione tale da rappresentare un impatto negativo sulla capacità di reclutamento della biomassa.

VII. LA REALIZZAZIONE DEL CESPA E DEL MOLO PESCHERECCIO A TAGANGA

La realizzazione della struttura fisica del CESPA è strettamente funzionale allo sviluppo in senso imprenditoriale dell'attività. Una volta realizzate le strutture, su di una superficie complessiva di 270 m2, verranno installati una sala frigorifera (30 m3 a -5° C), un impianto per la produzione di ghiaccio (5 t/g), un magazzino del ghiaccio, una sala di raccolta e pesa, un reparto per il trattamento e la produzione, un reparto imballaggio, un magazzino. Un'area specifica sarà riservata alla manutenzione delle imbarcazioni.

La potenzialità di trattamento del pesce prevista è di circa 288 t per il primo anno di attività; mentre viene stimato un incremento fino a 830 t nel decimo anno.

Fra i numerosi vantaggi, principalmente legati alla concentrazione di tutti i servizi citati in un solo Centro, vi sono il miglioramento della dieta e indirettamente della qualità della vita, l'accesso all'assistenza tecnica, la disponibilità di una struttura utilizzabile anche per attività formative, e così via.

Inoltre, a Taganga si registra anche la presenza di un Centro Pilota della Facoltà di Ingegneria Peschiera dell'Università del Magdalena, nel quale vengono attualmente realizzate alcune attività del Progetto CISP/CORPAMAG. Sono disponibili laboratori per analisi microbiologiche, laboratori produttivi (per salsicce e hamburger, pesce salato, prosciutto di tonno, prodotti in scatola), una sezione di controllo di qualità ed una di acquacoltura (gamberi d'acqua dolce, *Macrobrachium sp., Tilapia nilotica, Oreochromis niloticus).* Sono inoltre disponibili tecnologie che consentono di pensare ad attività collaterali sia nel settore della lavorazione del prodotto sia nel recupero/riciclo degli scarti di lavorazione.

Le principali problematiche ambientali emergenti sono legate alla produzione di rifiuti solidi e liquidi in zone tradizionalmente non dotate né di servizi di raccolta rifiuti né di reti fognarie. Se si eccettua un accenno alla presenza di fosse settiche, l'analisi dello studio di fattibilità mostra una totale carenza di informazioni in questo senso.

Gli approfondimenti realizzati con i tecnici del Progetto hanno consentito di effettuare

alcune stime sulla produzione dei rifiuti. Su una produzione variabile da 288 t/a (per il primo anno di attività) a 830 t/a (per il decimo anno), considerando una quantità di scarti pari a circa il 20%, vengono stimati rifiuti solidi (scarti dell'eviscerazione) per 150-450 Kg/g e reflui (compresa l'acqua di processo) per 0.35-1.05 m3/g. Va osservato che attualmente gran parte degli scarti viene gettata in mare, essendone utilizzata solo una piccolissima parte come esche, in relazione alla impossibilità di conservarne l'integrità.

Una volta realizzata la struttura, in relazione alle sfavorevoli caratteristiche climatiche della zona, l'eliminazione dei rifiuti solidi dovrà avvenire nel minor tempo possibile, evitandone l'accumulo. Le possibili forme di eliminazione dei rifiuti solidi sono legate alla conservazione come esche, alla produzione di farina di pesce, di cibo per animali, e all'utilizzo in acquacoltura.

L'eliminazione dei reflui della lavorazione verrà effettuata mediante una fossa settica, peraltro non ancora localizzata né dimensionata. Una breve istruttoria ha messo in luce l'esistenza di una stazione di trattamento e pompaggio a mare dei reflui dell'impresa municipalizzata Metroagua di Santa Marta, a soli 5 km da Taganga; a questa potrà essere affidato il prelievo e l'eliminazione dei reflui.

Per quanto riguarda il molo per pescherecci, in mancanza di un progetto anche di massima, vengono effettuate alcune considerazioni soprattutto in merito alla funzionalità dell'opera nel contesto del programma di sviluppo che interesserà il villaggio di Taganga.

Innanzitutto, parallelamente al processo di sviluppo della pesca, è in atto a Taganga un processo di valorizzazione turistica, in relazione alle caratteristiche paesaggistiche di particolare interesse che presenta la zona. L'incremento della vocazione turistica dell'area coinvolge anche molti pescatori. Inoltre, la realizzazione di un molo per l'attracco dei pescherecci, per i quali è comunque previsto un incremento nel volume del traffico, renderebbe senz'altro molto più funzionali le operazioni di carico e scarico delle imbarcazioni, attualmente realizzate mediante trasbordi su piccole lance. Infine, dal punto di vista strettamente produttivo, non sussistono ancora le condizioni minime necessarie per realizzare un investimento di questo tipo. Dal punto di vista strettamente tecnico e geologico non paiono esservi grosse controindicazioni alla realizzazione del molo.

Il rischio principale che può comportare la costruzione di questa struttura di modifica dell'assetto del territorio sembra dunque legato essenzialmente alla possibile nascita di una concorrenza tra le due fondamentali vocazioni dell'area, quella peschereccia e quella turistica. Sarà tuttavia possibile attenuare se non scongiurare questa concorrenza sulla base del fatto che la pesca ha una sua stagionalità marcata. Ciò potrebbe consentire di privilegiare, nei periodi di scarsa attività, l'erogazione di servizi di trasporto turistico per la fruizione del grande patrimonio di bellezze naturali costituito sia dalla baia di Taganga, sia dal vicinissimo Parque Nacional Tayrona, raggiungibile anche via mare.

VIII. CONCLUSIONI

A compimento dell'analisi realizzata, sembra opportuno segnalare che, in termini di prospettive di sviluppo della zona, l'opinione espressa da quasi tutti gli esperti intervistati è stata

rigorosamente conservazionista. Si ritiene diffusamente che lo stato in cui si trovano gli ecosistemi dell'area non consenta di pensare ad altro che non sia una pesca destinata all'autoconsumo delle comunità residenti e ad una moderata commercializzazione. Questo atteggiamento ci sembra condivisibile, in modo particolare per quanto riguarda le zone del Parque Tayrona e della Ciénaga Grande, per il loro eccezionale pregio e per la loro vulnerabilità.

Il problema del contenimento dell'estrazione di pesce si pone in modo particolare per le specie demersali, per le quali non è possibile pensare ad un incremento della produzione, in quanto non si può garantire la conservazione della risorsa. Altri propendono invece per una soluzione operativa che vada in direzione dello sviluppo di una pesca artigianale dotata di tecnologie maggiormente selettive. Il Progetto sta in effetti lavorando in tal senso.

Per quanto riguarda il problema del monitoraggio dello stato degli ecosistemi sensibili, si riscontra ancora una certa scarsità di studi. Non paiono mancare le risorse umane, né nell'Università, né all'INPA o all'INVEMAR, mentre scarseggiano le risorse finanziarie per la ricerca. L'unica attività di monitoraggio attualmente svolta nell'intera area è quella sull'estrazione, condotta con criteri complementari dal Progetto CISP/CORPAMAG e dall'INPA. La sua utilità allo scopo di registrare costantemente lo stato degli ecosistemi è però solo parziale, in primo luogo perché indiretta (essendo basata sul controllo di una attività commerciale), ed inoltre per il non costante livello di affidabilità dei dati rilevati dalle associazioni dei pescatori.

Il dato più preoccupante che emerge in tutta la sua pericolosità è la carenza di una radicata cultura della tutela ambientale presso le comunità di pescatori, che rende pressanti le esigenze di promozione di una formazione integrale sull'argomento. Questo fatto viene in qualche modo aggravato dalle carenze dimostrate, in questo senso, nei profili professionali degli ingegneri della pesca i quali svolgono attività di estensionisti nei villaggi. Essi infatti mettono in grande enfasi la necessità di incrementare la produzione, senza fornire concreti elementi di valutazione del carattere economico dell'attività svolta e della necessità di tutelare la risorsa. Questi obiettivi potrebbero essere perseguiti in maniera coerente attraverso la creazione di una figura di pescatore professionale che sia in grado di operare in aree dotate di maggiori quantitativi di risorse, al di là dell'attuale ristretta fascia di intervento.

La situazione di pesante degrado delle condizioni abitative delle popolazioni dei pescatori, in modo particolare per quanto riguarda i villaggi gravitanti sull'area della Ciénaga, rende senz'altro necessari investimenti finalizzati all'ottenimento da un lato di un aumento del reddito, dall'altro di un miglioramento delle condizioni egli insediamenti, soprattutto per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico e le reti fognarie.

Va ribadito infine che la Ciénaga Grande de Santa Marta e il Parque Nacional Tayrona, pur se attualmente in condizioni di evidente degrado ambientale, sono ecosistemi rari e di particolare bellezza. Sarebbe indispensabile dare un segnale concreto nella direzione di una loro tutela, anche in modo specifico nei confronti delle spiccate vocazioni turistiche che entrambi mostrano. Viene infatti da più parti auspicato uno sviluppo razionale della industria turistica delle due zone, in forma non depredatoria. Questa potrebbe essere la valida alternativa per quelle aree nelle quali non è raggiungibile una significativa crescita del reddito prodotto dalla pesca artigianale.

BIBLIOGRAFIA

AMADIO V. et alii, *La valutazione d'impatto ambientale nella cooperazione allo sviluppo. Guida per la selezione iniziale dei progetti*, COCIS/Campagna Nord-Sud/OIA, Roma 1991.
AMBROGI R., OCCHIPINTI A., *Indicatori e scale di qualità del mare*, in: Corso FAST-SITE-AAA, Valutazione di impatto ambientale, Roma 1991.
ARIET, *La valutazione di impatto ambientale: analisi metodologiche, casi di studio*, Roma 1987.
BORMIOLI, A. et alii, *Aspetti ambientali della realizzazione di un porto turistico a Fiumara Grande*, 1988.
CASTANY G., *Idrogeologia. Principi e metodi*, Palermo 1985.
COCIS/CAMPAGNA NORD-SUD, *L'impatto ambientale, sociale e culturale della cooperazione non governativa italiana*, Atti del Seminario di Cortona, Roma 1989.
CONTE G., *La definizione della qualità ambientale negli ecosistemi acquatici*, in: COCIS, 1989.
DECLICH F., TASSARA C., *Plan de investigación básica, monitoreo y evaluación (para un proyecto de pesca artesanal en Colombia)*. Dattiloscritto, CISP, Santa Marta 1990.
DECLICH F., TASSARA C., *Il monitoraggio dei progetti di sviluppo della pesca artigianale: l'esperienza di un progetto del CISP in Colombia*, in "Forum Valutazione", 3 (1992).
DECLICH F., TASSARA C., *Lo sviluppo integrale della pesca artigianale e il suo monitoraggio: una esperienza di cooperazione in Colombia*, in "Forum Valutazione", 4 (1992).
ERVET, *Gestione dei conflitti ambientali e valutazione di impatto*, Bologna 1989.
FERNÁNDEZ A. et alii, *CESPA Norte de Magdalena. Estudio de factibilidad*, Dattiloscritto, UNIMAG, Santa Marta 1991.
HERNÁNDEZ A. (a cura di), *Desarrollo de la pesca artesanal en la región de Santa Marta*, CIID/COLCIENCIAS/FES/INVEMAR, Bogotá 1986.
MARANI S., *Progetto CISP/CORPAMAG. Impostazione della fase di full assessment della valutazione dell'impatto ambientale*. Dattiloscritto, CISP/COCIS, Bologna 1992.
MENA MILLAR A., *Situación y perspectivas de desarrollo de la pesca artesanal en América Latina y el Caribe*, in: Cambios tecnológicos, organización social y actividades productivas en la Costa Pacífica Colombiana, ECOE, Bogotá 1990.
MENCHINI P., TASSARA C., *Ambiente e sviluppo. Attività e proposte delle ONG italiane su PEC e VIA*, in "Forum Valutazione", 4 (1992).
PATRONE A., ACOSTA I., *Proyecto CISP/CORPAMAG. Informe general de actividades del segundo trimestre 1991 y programación para el primer trimestre de 1992*, Dattiloscritto, Santa Marta 1992.
PULLIN R.S.V. et alii, *Feasibility study on a wastewater treatment: fish farming system for cola wastes*, in "The Second International Symposium on Tilapia in Aquaculture", Bangkok 1987.
SÁNCHEZ MORENO H., ARENAS GRANADOS P., *La zona costera Colombiana. Sinópsis de su problemática ambiental y marco legal*. Dattiloscritto, CORPAMAG, Santa Marta 1992.
SORENSEN J., *A framework for identification and control of resource degradation and conflict in the multiple use of the coastal zone*, Univ. of California, Berkeley 1971.
SPLIETHOFF P., MACPHERSON N., PEÑA M., *A review of experiences in and guidelines for fisheries development assistance*, CCE Evaluation Series - n. 1, Bruxelles 1990.
TASSARA C., *La valutazione dei programmi di pesca artigianale*, in "Forum Valutazione", 2 (1991).
TASSARA C., RIVERA J.E., *La capacitación en el sector pesquero artesanal*, in "EC Fisheries Cooperation Bulletin", 4, n.3 (1991).
TASSARA C., RIVERA J.E., *Movimientos sociales, medio ambiente y pesca en Colombia*, in: Asociaciones de base y planificación del desarrollo, ECOE, Bogotá 1992.
TASSARA C., MARANI S., *Valutazione di impatto ambientale del Programma CISP-CORPAMAG "Sviluppo integrale della pesca e costituzione di un CESPA (Dipartimento del Magdalena - Colombia)"*. Dattiloscritto, CISP-COCIS, Palermo 1992.
TCHOBANOGLOUS G. et alii, *The use of aquatic plants and animals for the treatment of wastewaters: an overview*, EPA, Washington 1981.

VALENCIA J. E., *Informe técnico sobre el programa de formación de Maestros Pescadores*, CISP-COR-PAMAG, Santa Marta 1990.
VALENCIA J. E., *Informe técnico sobre el programa de formación de Maestros Pescadores*, CISP-COR-PAMAG, Santa Marta 1991.
VISMARA R., *Ecologia applicata*, Milano 1988.
ZURLINI G., DAMIANI V. (a cura di), *Un esempio di analisi ecologica del sistema marino costiero da Capo Circeo all'isola di Ischia*, in "Atti del Convegno organizzato dall'ENEA", ENEA - Serie Simposi, Roma 1983.

GLI AUTORI DEL VOLUME

A. ANGULO, politologo, Università Gregoriana, Roma.
G. ANTEI, storico, Bogotá.
J. ÁLVAREZ G., storico economista, Università di Medellín.
P. ARENAS GRANADOS, esperto della Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG).
A. COLAJANNI, antropologo sociale, Università di Roma "La Sapienza".
F. CORREA, antropologo, Instituto Colombiano de Antropología.
C. E. DE ANDREIS, sociologo, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
W. DELGADO RIVERA, economista, Universidad J. Tadeo Lozano, Bogotá.
J. A. GARCÍA A., economista, Universidad J. Tadeo Lozano, Bogotá.
F. E. GONZÁLES, storico, Bogotá.
C. E. JARAMILLO, storico-politologo.
J. NEIRA MARTINEZ, sociologo, Universidad Nacional, Bogotá.
S. MARANI, geologo, Centro Studi Antartide.
A. MOLANO, storico e sociologo, Bogotá.
E. PÉREZ, sociologa rurale, Universidad Javeriana, Bogotá.
A. A. POVEDA-GÓMEZ, politologo ed economista, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.
H. SÁNCHEZ MORENO, Direttore della Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG).
P. SANTANA RODRIGUEZ, sociologo, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
C. TASSARA, sociologo, CISP-MOVIMONDO, Roma.
R. TROMBETTA, economista, ex-funzionario dell'Ambasciata d'Italia a Bogotá.
M. T. URIBE DE HINCAPIÉ, storica economista, Università di Medellín.
L. E. VALENCIA, economista, Universidad Nacional, Bogotá.
A. VIÑA VIZCAINO, ingegnere, Universidad Javeriana, Bogotá.

RC

Ricerca e Cooperazione è una Organizzazione Non Governativa (ONG) italiana che promuove e realizza programmi di sviluppo, ricerca e informazione nei Paesi del Terzo Mondo, in Italia ed in Europa.

L'Associazione è senza fini di lucro, ha sede a Roma, ed è stata fondata nel 1985 da un gruppo di soci che aveva maturato una lunga esperienza nel campo del lavoro volontario e della cooperazione tecnica internazionale.

L'orientamento ideale su cui poggia l'attività di Ricerca e Cooperazione è già sintetizzato ed espresso nel nome: il termine ricerca riunisce in sé l'insieme dei processi di studio e di analisi in campo sociologico, antropologico ed economico, considerati propedeutici ed essenziali per la corretta realizzazione dei programmi; cooperazione sta a significare l'aspetto di scambio, di reciprocità - intellettuale, morale, politica - e di parità ideale a cui deve tendere il rapporto tra i contraenti. Pertanto, le due azioni, la ricerca e la cooperazione, si configurano in un rapporto totalmente paritario, divenendo così due momenti di un'unica azione.

Ricerca e Cooperazione progetta e realizza i programmi di sviluppo nei Paesi del Terzo Mondo sulla base di una metodologia che prevede la collaborazione globale e comparata tra le scienze umane. I programmi e le attività proposte dall'Associazione, sia nella prioritaria fase di identificazione di un progetto che in quelle di esecuzione e valutazione, utilizzano gli strumenti forniti dal lavoro di ricerca di discipline quali l'antropologia, la sociologia, l'economia, la statistica, applicate al problema dello sviluppo umano, economico, rurale del Sud del mondo. Pertanto, i progetti vengono ideati tenendo sempre presente quali siano le primarie necessità e le aspettative di ciascun Paese; eventuali correzioni, integrazioni ed adattamenti non possono prescindere anche da quelle che sono le risposte attive dei beneficiari.

In Italia, Ricerca e Cooperazione promuove sia programmi di studio, ricerca e documentazione, destinati a fornire tutti gli elementi necessari per l'attuazione degli interventi, sia iniziative di informazione ed educazione al concetto di sviluppo e cooperazione fra Paesi. Suo impegno prioritario è, infatti, quello di diffondere elementi di riflessione e analisi sulle cause del sottosviluppo e dello squilibrio tra il Nord e il Sud del mondo.

Ricerca e Cooperazione è stata riconosciuta idonea a gestire fondi pubblici per lo sviluppo dal Ministero degli Affari Esteri italiano nel 1987, e realizza progetti co-finanziati dalla Commissione delle Comunità Europee dal 1988. E' accreditata presso l'Unione Europea e la Banca Interamericana di Sviluppo ed è organicamente collegata a reti di ONG italiane, europee e del Terzo Mondo.

ORGANIZZAZIONE E SEDI

Ricerca e Cooperazione è retta da un Consiglio d'Amministrazione, formato da cinque membri, rinnovato ogni due anni. L'ufficio è organizzato in tre unità operative: l'Ufficio Programmi, il Centro Studi, l'Ufficio Amministrativo.

L'Ufficio Programmi si occupa dello studio, la progettazione, la gestione e la valutazione degli interventi di sviluppo nel Terzo Mondo; cura altresì la selezione e la preparazione professionale del personale da inviare nei Paesi in Via di Sviluppo. I progetti vengono realizzati nell'ambito di "Programmi-Paese" che prevedono la coordinazione sistematica di più interventi in un Paese, normalmente su base regionale. L'Ufficio Programmi è dotato di un vasto schedario contenente nominativi di esperti nei vari settori in cui opera l'Associazione.

Il Centro Studi fornisce una attività di supporto agli interventi della Associazione, attraverso un gruppo di ricercatori ed esperti che realizzano studi, raccolgono ed elaborano dati, effettuano ricerche sui processi di sviluppo e della cooperazione internazionale. Il Centro, inoltre, organizza seminari, convegni, colloqui e incontri formativi e di aggiornamento. Gestisce la Biblioteca e l'Archivio audio-visivo, pubblica una rivista periodica e una serie di testi contenenti saggi e monografie sulla tematica dello sviluppo e della cooperazione internazionale, profili di Paesi o Regioni del Terzo Mondo. Il Centro ha infine il compito di curare le attività di sensibilizzazione ed educazione allo sviluppo nella società italiana ed europea.

L'Ufficio Amministrativo cura le attività di amministrazione, contabilità e segreteria e, più in generale, il funzionamento delle strutture operative di Ricerca e Cooperazione. Assicura gli adempimenti degli atti formali nei rapporti con le istituzioni, provvedendo agli obblighi amministrativi nella esecuzione di attività finanziate. Si occupa, in stretta collaborazione con gli altri uffici, delle iniziative di autofinanziamento dell'Associazione.

La sede centrale di Ricerca e Cooperazione è a Roma. All'estero l'Associazione ha proprie sedi operative in Bolivia, Colombia, Ecuador, Ghana e Tunisia. In questi Paesi vi sono rappresentanti residenti e uffici operativi. In tutti i Paesi in cui Ricerca e Cooperazione opera è comunque presente un supporto logistico ed è stata creata una rete formata da consulenti, collaboratori ed istituzioni locali.

Il personale è attualmente composto da 14 addetti, di cui 7 a tempo pieno. L'Associazione si avvale di una qualificata rete di consulenti e collaboratori esterni. Le lingue conosciute sono l'italiano, lo spagnolo, l'inglese, il francese, l'arabo.

Ricerca e Cooperazione dispone di:

- rete informatica IBM - 486 MS DOS con sistema di collegamento fra la sede centrale di Roma e le sedi decentrate;
- attrezzature per la produzione e riproduzione di materiale audiovisivo;
- una sala dalla capienza di 50 persone per seminari, convegni, proiezioni;
- una Biblioteca fornita di 5.000 testi, riviste e pubblicazioni in varie lingue;
- uno studio di grafica.

SETTORI D'INTERVENTO

I settori d'intervento sono i seguenti:

SVILUPPO RURALE, PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO, GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI, PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Approccio multisettoriale ed integrato, che comprende le componenti: agricola, zootecnica e veterinaria, di infrastruttura rurale, di risanamento ambientale, sanitaria, sociale, produttiva, educativa e formativa. Pianificazione del territorio su base partecipativa, gestione sostenibile delle risorse naturali. Protezione dell'ambiente: conservazione delle acque e dei suoli, delle foreste, della fauna selvatica.

PROMOZIONE SOCIALE E RAFFORZAMENTO DELLE STRUTTURE ORGANIZZATIVE LOCALI

Rafforzamento istituzionale delle comunità di base e delle iniziative di auto-sviluppo. Protezione materno-infantile, autocostruzione, sostegno alle attività di formazione e di educazione.

ATTIVITÀ PRODUTTIVE, FORMAZIONE PROFESSIONALE, EDUCAZIONE FORMALE E INFORMALE

Consolidamento e promozione di attività produttive e di servizio a livello di micro-impresa. Formazione professionale in settori tecnici specifici e in gestione di micro-imprese. Promozione dell'inserimento delle donne in attività generatrici di reddito. Educazione formale. Educazione informale.

PROGETTI MULTISETTORIALI IN AREE INDIGENE

Valorizzazione delle conoscenze e delle esperienze delle culture indigene, potenziamento delle capacità di auto-organizzazione, protezione ambientale, tutela dei diritti sulla terra, formazione integrale di "leaders" indigeni.

RECUPERO E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Recupero del patrimonio culturale. Restauro e valorizzazione del patrimonio architettonico, inteso come risorsa locale da valorizzare a fini culturali e di generazione di reddito.

RICERCA E COOPERAZIONE

ASSOCIAZIONE PER LA RICERCA, LA DOCUMENTAZIONE E IL LAVORO VOLONTARIO NELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

00179 - Roma
Via Latina, 276
Telefono (06) 78.34.64.32 - 78.34.60.21
Telefax (06) 78.34.64.47

COLOMBIA

SGUARDI DA VICINO E DA LONTANO SU UN PAESE ANDINO-TROPICALE

Dei paesi dell'America Latina, la Colombia è il meno conosciuto in Italia. Le pubblicazioni su questo paese ricco di ambienti naturali diversissimi e di uno straordinario passato archeologico, caratterizzato da una vivacissima dinamica politica e sociale e da una economia industriale in rapida espansione, sono pochissime, anche se i rapporti tra l'Italia e la Colombia sono di antica data e si stanno recentemente intensificando. Sono rare le inchieste giornalistiche approfondite. Il più delle volte prevale nell'informazione esistente da noi l'interesse scandalistico per alcuni temi classici, che rappresentano lo stereotipo sulla Colombia formatosi e diffusosi in America e in Europa: è il paese della coca, della violenza politica, della guerriglia. La Colombia di questi anni sta cercando faticosamente di sottrarsi a questo pesante condizionamento della informazione internazionale, promuovendo di sé un'immagine che parli anche di geografia, di storia, di arte, di economie regionali, di turismo, di prospettive democratiche di sviluppo.

Questo volume, che raccoglie numerosi saggi scritti in gran parte da autori colombiani contemporanei (giornalisti, studiosi, professori universitari, funzionari pubblici), intende presentare un quadro il più possibile completo del paese latino- americano che ha preso il nome dal Navigatore Genovese. Vengono trattati i temi del rapporto tra regionalismo e centralismo, e tra lo Stato e la Chiesa, della situazione delle popolazioni indigene, dei movimenti sociali e dei processi di colonizzazione, dei processi di sviluppo economico e della cooperazione internazionale.

Il volume è promosso da due Organizzazioni Non Governative italiane (ONG), Ricerca e Cooperazione e CISP-Movimondo, che svolgono da molti anni ricerche e interventi di cooperazione internazionale in Colombia, e intendono presentare al pubblico italiano un ampio e problematico quadro di quello che si avvia a diventare uno dei più interessanti e stimolanti paesi del continente latino-americano.

CISP

MOVIMONDO