

Tra scelte interne e internazionali. L'adesione della Colombia al movimento dei paesi non allineati

Carmen Scocozza

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

ABSTRACT

The article deals with the reasons for the entry of the Republic of Colombia into the Non-Aligned Movement in 1983. The decision came when the Movement itself had already lost its original ideological connotation but showed the new foreign policy tendency wanted by Belisario Betancur, who was the president at that time. Indeed, the government of Bogotá had fostered a “peace strategy” within a country that forced, internationally, to abandon the anti-communism and to claim a greater autonomy regarding the Washington's guidelines.

Keywords: Betancur, Colombia, foreign policy, peace-strategy, Non-Aligned Movement.

L'articolo analizza le ragioni dell'adesione della Colombia al Movimento dei Paesi non allineati nel 1983. La decisione giunse quando lo stesso Movimento aveva ormai perso la connotazione ideologica originaria, ma rivelò il nuovo indirizzo di politica estera voluto dall'allora presidente Belisario Betancur. Il governo di Bogotá aveva infatti promosso una “strategia di pace” all'interno del paese che imponeva, a livello internazionale, l'abbandono dell'anticomunismo e la rivendicazione di una maggiore autonomia rispetto alle direttive di Washington.

Parole chiave: Betancur, Colombia, politica estera, strategia di pace, Movimento dei Paesi non Allineati.

Il Movimento dei Non Allineati e la partecipazione dell'America Latina

Negli anni della Guerra Fredda le relazioni internazionali sono state tradizionalmente analizzate attraverso la lente della contrapposizione ideologica; un filtro che sembrava lasciare poco spazio alle dinamiche avulse dal contesto della bipolarità (Di Nolfo, 2016, pp. 5-14). In realtà, un'interpretazione di questo tipo ha dimostrato ampi limiti perchè ha spesso indotto a sottovalutare il ruolo di tutti quei paesi che progressivamente hanno rivendicato una maggiore autonomia in politica estera. In tale ottica, il movimento dei non allineati rappresentò una possibile alternativa per quanti cercarono di rifuggire da una visione dicotomica del mondo, iniziando un cammino autonomo verso l'indipendenza e la modernizzazione nazionale. Fu così che, nell'aprile del 1955, all'indomani del ritiro francese dall'Indocina e dell'inizio della politica di distensione che seguì alla morte di Stalin, la Conferenza afroasiatica di Bandung sancì la prima significativa apparizione dei Paesi del cosiddetto Terzo Mondo sulla scena internazionale.

L'evento, promosso da Indonesia, India, Pakistan, Birmania e Sri Lanka, vide la partecipazione di Stati che avevano un passato comune di oppressione coloniale e un presente di opposizione a qualsiasi forma di dipendenza. Durante l'incontro si stabilirono i principi di una politica di "non allineamento", riassunti dalle parole dell'allora primo ministro indiano, Jawaharlal Nehru:

Per quanto mi riguarda, non conta di che guerra si tratti: noi non vi prenderemo parte se non per difenderci. Se mi unissi a uno di questi grandi gruppi perderei la mia identità [...] Se il mondo si dovesse dividere fra questi due blocchi, quale sarebbe il risultato? L'inevitabile risultato sarebbe la guerra. Pertanto, ogni passo compiuto per ridurre l'area nel mondo che può essere detta "non allineata" è un passo pericoloso e porta alla guerra. Riduce quell'obiettività, quell'equilibrio, quella lungimiranza che gli altri paesi forse non riescono ad applicare senza mettere in campo gli eserciti (Westad, 2015, pp. 114-115).

Il grande problema della Conferenza fu quello di trovare un terreno comune ai vari partecipanti, divisi tra filo-occidentali e coloro che guardavano con maggiore simpatia al blocco socialista; considerata anche la precaria legittimità di molti governi rappresentati a Bandung, si comprende perché ci si astenne dall'approfondire il dibattito su questioni come libertà e democrazia, sulle quali sarebbe stato difficile trovare un'intesa tra tutti i paesi coinvolti.

Le dichiarazioni dei 29 delegati alla Conferenza si limitarono, quindi, a una generica difesa della sovranità e integrità territoriale, della non ingerenza negli affari interni e della necessità di risolvere qualsiasi controversia pacificamente (Latham, 2010, pp. 258-280). Grande enfasi si diede, invece, alla cooperazione economica e culturale vista come uno strumento per ridurre la dipendenza da attori esterni; in realtà, non furono considerati i limiti di una collaborazione tra economie simili, poiché solo una complementarietà tra le parti avrebbe potuto garantire i risultati sperati.

In ogni caso, questo primo incontro rappresentò l'inizio di una politica comune, celebrata ufficialmente a Belgrado nel settembre del 1961 con la nascita del Movimento dei paesi non allineati (NAM)¹. I 25 paesi riuniti in Jugoslavia ribadirono i principi già discussi a Bandung; Sukarno, Nehru, Ben Bella e Nasser in particolare sancirono i principi del movimento, basato su una visione antiimperialista e pacifista, nonché sulla cooperazione economica tra i nuovi stati sorti dalla decolonizzazione.

La dichiarazione ufficiale dava una interpretazione univoca sull'essenza dell'organizzazione, che rifuggiva dalla rigidità ideologica propria della Guerra Fredda:

Consapevoli che le differenze ideologiche fanno necessariamente parte della crescita della società umana, i paesi partecipanti ritengono che i popoli e i governi debbano astenersi da qualsiasi utilizzo delle ideologie allo scopo di alimentare la Guerra Fredda, esercitare pressioni o imporre la propria volontà² (Christman, 1973, p.57).

Com'è noto, a questo entusiasmo iniziale non corrispose un reale "non-allineamento". Scorgendo in esso un nuovo fronte di competizione, le superpotenze "si avvicinarono al fenomeno della decolonizzazione attraverso egemonici e universalistici modelli di cambiamenti sociali" (Latham, 2010, p. 259), trasformandolo in un ulteriore campo di battaglia per l'affermazione del proprio modello di sviluppo. Basti considerare i tragici conflitti che coinvolsero paesi come Cuba, Vietnam, Indonesia, Congo o Angola per comprendere quanto fosse estremamente difficile, nonostante le affermazioni di principio, mettere in pratica ideali aspirazioni di alterità rispetto alla contrapposizione bipolare.

¹ Ricordiamo che la Conferenza si riunì in un momento storico particolarmente delicato, quando si temeva che la crisi di Berlino potesse essere il preludio di una nuova tensione a livello globale; proprio per questo i paesi partecipanti decisero di inviare una lettera a Chruscev e a Kennedy invitandoli a risolvere i crescenti contrasti pacificamente (Westad, 2015, pp. 120-122).

² "Declaration of the Heads of State or Government of Non-Aligned Countries," consultato in Christman, Henry (coord). *Neither East Nor West: The Basic Documents of Non-Alignment*. New York, Sheed and Ward, 1973, p. 57.

Ciononostante, non si può non considerare l'importanza del messaggio politico nel momento in cui si produsse: se i paesi non allineati non furono mai realmente neutrali, partecipando in alcuni casi attivamente al sistema internazionale, ciò che li accomunò fu la volontà di resistere alle pressioni esterne cercando, quando possibile, di non lasciarsi coinvolgere da conflitti che percepivano distanti ed estranei ai propri interessi.

Inizialmente la regione latinoamericana e caraibica fu sostanzialmente assente nell'organizzazione; una defezione che si deve principalmente alla centralità delle rivendicazioni anticoloniali che accompagnarono la nascita del movimento: sembrava abbastanza difficile trovare a quell'epoca punti di contatto e interessi comuni tra gli attori di questa regione e i paesi membri del NAM. Per la maggior parte degli Stati dell'America Latina, infatti, la decolonizzazione non era più un tema prioritario, mentre alcune isole caraibiche, ancora dipendenti da un potere coloniale, non sembravano in condizione di lottare per la propria libertà³. Se inoltre consideriamo che, nel loro processo di formazione statale, tali paesi avevano finito per assimilare istituzioni e organizzazioni politiche europee, si comprende che neanche l'antioccidentalismo del mondo afroasiatico poteva rappresentare un collante tra le parti; al contrario, i governi latinoamericani guardavano con diffidenza ai paesi musulmani e alla presenza di strutture tribali e feudali in certe zone del mondo (Pérez Llana, 1973).

Anche volendo spostare il discorso a livello internazionale, alla fine della seconda guerra mondiale l'America Latina aveva assistito alla definitiva affermazione dell'egemonia statunitense; ne consegue che le varie cancellerie dell'area avevano perso qualsiasi possibilità di negoziare un eventuale allineamento all'interno della contrapposizione Est-Ovest o di presentarsi in veste di mediatori in caso di crisi internazionali. Considerando anche la lontananza geografica dalle principali zone di conflitto, alla regione in generale non si assegnò alcuna priorità, né da parte delle due superpotenze né, almeno all'inizio, da parte del Movimento dei Non allineati. La sostanziale passività rispetto alla leadership di Washington fece sì che la maggior parte dei paesi latinoamericani non si oppose "alla subordinazione politica e all'allineamento globale con le decisioni e posizioni internazionali nordamericane" (Ramírez Vargas, 1996, p. 114).

Ciò considerato, si comprende perché Cuba – dove intanto aveva trionfato la rivoluzione – fu il solo paese che partecipò nel 1961 a Belgrado,

³ Nell'opinione di Ramírez Vargas, solo in seguito la lotta contro l'oppressione coloniale del NAM contribuirà all'emancipazione di queste isole che furono tra le prime ad aderire al movimento. Ricordiamo, infatti che nel terzo Summit di Lusaka, nel 1970, parteciparono Guyana, Giamaica, Trinidad y Tobago come paesi-membri. In quell'occasione, la Colombia partecipò per la prima volta come paese osservatore. (Ramírez Vargas, 1996, p. 112).

mentre Bolivia, Brasile ed Ecuador presenziarono come osservatori. Nel Summit del Cairo, nel 1964, quando i paesi membri erano già 47, aumentarono i paesi osservatori proveniente dalla regione – con la presenza di Argentina, Giamaica, Messico, Trinidad y Tobago, Uruguay e Venezuela – ma Cuba si confermò come l'unico paese membro (Zambrano, 1983, pp. 19-31).

Ovviamente la partecipazione di Cuba assunse una importanza crescente nel momento in cui lo scontro ideologico penetrò la regione caraibica obbligando a riconsiderare gli equilibri bipolari nella loro totalità. Il peggioramento delle relazioni con gli USA, e l'assenza di un sostegno significativo a livello regionale, spinse infatti l'isola a cercare nuovi interlocutori sulla scena internazionale, in particolare all'interno del NAM. La sua presenza assunse, così, un non trascurabile significato politico, in particolare dopo l'esclusione dall'Organizzazione degli Stati Americani (OEA) nel gennaio del 1962 e la crisi dei missili, alla fine dello stesso anno. Sembrava, dunque, che l'organizzazione non fosse in fondo così "non allineata", considerando anche la malcelata ostilità degli Stati Uniti nei confronti del movimento e la crescente influenza sovietica quando gran parte dei paesi del Terzo Mondo iniziava chiaramente a virare verso il blocco orientale.

Le principali ragioni di questa tendenza socialista furono legate alla percezione che il modello sovietico fosse più in linea con le visioni stataliste e gli ideali di giustizia sociale che guidavano i leader nei programmi di sviluppo per i propri paesi, nonché alla convinzione che l'Unione Sovietica avanzasse a ritmi più sostenuti rispetto agli Stati Uniti (Westad, 2015, p. 105).

Se questa sempre più evidente simpatia nei confronti dell'URSS contribuì a generare una certa sfiducia da parte dei principali paesi sudamericani che esitavano a considerare il movimento come un'alternativa credibile, la situazione cominciò a cambiare negli anni Settanta. La distensione tra i blocchi e la crescita economica favorì l'attivismo internazionale di quanti iniziarono a mettere in discussione l'allineamento automatico con Washington e a considerare le possibilità di un crescente pluralismo nelle relazioni internazionali. Tali cambiamenti aiutano a contestualizzare le ragioni di un massiccio ingresso nel movimento di vari attori latinoamericani, in particolare nel periodo compreso tra la Conferenza di Lusaka del 1970 e quella della Havana nel 1979. Tanto più che le tematiche economiche iniziarono a monopolizzare gli incontri favorendo dibattiti sulla necessità di uno sviluppo economico più giusto e partecipativo,

argomenti sicuramente più interessanti per i paesi della regione rispetto ai problemi del colonialismo (Tokatlian, 1983, pp. 124-25).

In generale, la progressiva partecipazione di questi Stati fu dovuta al bisogno di incontrare un appoggio internazionale nel momento in cui in politica interna si promuovevano cambiamenti politici e riforme e in politica estera si avvertiva il bisogno di diversificare l'azione, soprattutto quando la guerra delle Malvinas, nel 1982, dimostrò che, ancora una volta, gli USA avevano sacrificato la solidarietà regionale in favore degli alleati europei.

Fu così che, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, le crisi economiche e i cambiamenti politici – come la rivoluzione sandinista in Nicaragua, il colpo di stato nel Salvador e in Guatemala, o l'indipendenza del Belice – arricchirono di nuovi significati la partecipazione al Movimento dei Non Allineati, visto come “uno spazio per sostenere la lotta antidittatoriale, per difendersi dagli attacchi nordamericani, una via per assicurare il consolidamento dei cambiamenti politici e un sostegno per le negoziazioni di pace” (Ramírez Varga, 1996, p. 120).

La presidenza Betancur e la partecipazione della Colombia

Se è vero, come afferma Pérez Llana, che “non esiste una categoria univoca e statica del non-allineamento. Al contrario, ogni paese o gruppo di paesi ha una propria interpretazione in base ai propri interessi e alle circostanze storiche” (1973, p. 50), sembra interessante analizzare i motivi per i quali il governo colombiano decise di far parte di questa organizzazione nella Conferenza di Nuova Dehli del marzo 1983.

Nella lettera inviata all'allora Primo Ministro indiano, Indira Gandhi, il presidente Betancur evidenziò l'interesse della Colombia a partecipare dal momento che, fin dalla sua nascita, il non allineamento si era presentato come “una forza vigorosa per la ricerca della pace internazionale, della crescita economica, dell'autonomia nazionale e della libertà politica” (Betancur, 1983, p. 130)

Non c'è dubbio che uno studio sulla partecipazione colombiana nel Movimento dei Non Allineati non possa prescindere dal ruolo avuto dal presidente Belisario Betancur che usò tutto il suo peso politico per favorire questo cambiamento nella politica estera nazionale. È importante segnalare, tuttavia, che durante la campagna elettorale, il futuro presidente non menzionò mai una possibile adesione della Colombia al NAM; d'altro canto, nemmeno nel programma del partito conservatore del 1981, che indicò Betancur come candidato presidenziale per le successive elezioni, c'era traccia di un interesse in

tal senso (Tokatlian, 1988, pp. 4-5). Considerata, inoltre, la tradizionale dipendenza dagli Stati Uniti della politica colombiana, è facile immaginare che la scelta di unirsi a un'organizzazione teoricamente "equidistante" rispetto alla dinamica bipolare potesse suscitare non poche perplessità, tanto più che molte volte il neutralismo veniva visto come un primo passo verso una più aperta adesione al comunismo.

In realtà la Colombia, già nella Conferenza de L'Avana, dove aveva presenziato come paese osservatore, aveva ribadito, attraverso le parole del suo ministro degli Esteri Diego Uribe Vargas, l'importanza che il Movimento si mantenesse fedele al principio di equidistanza dai grandi centri del potere mondiale; in caso contrario, si correva il rischio di indebolire l'organizzazione "come forza di opinione al servizio di un nuovo e più solido equilibrio" (Uribe Vargas, 1981, p. 43). A tale dichiarazione si aggiunse quella congiunta con Bolivia, Ecuador, Perù e Venezuela, con la quale i paesi del Gruppo Andino giustificarono la loro presenza come espressione di uno "spirito comune di vocazione democratica e autonoma [...], essenza di un non allineamento creativo, rinnovatore e proiettato verso il futuro [...] all'interno di una solidarietà che rispetti il pluralismo ideologico" (Ivi, p. 44).

Negli anni precedenti, la Colombia aveva, dunque, già manifestato un certo interesse nei confronti del NAM, ma la partecipazione, anche come paese osservatore, era stata altalenante (non aveva, infatti, partecipato alla Conferenza di Algeri nel 1973, nè a quella di Colombo nel 1976). Fu solo con Betancur che si diede un impulso decisivo per concretizzare a pieno titolo la presenza di Bogotá nell'organizzazione. Già nel discorso inaugurale del 7 agosto del 1982, il neoeletto presidente dichiarò di voler entrare nel Movimento "per rompere con i modelli di dominio" (El Siglo, 1982, p.3). Che si stesse delineando una scelta politica di rottura con il passato è tanto più evidente se pensiamo che nel NAM era appena terminata la presidenza cubana, paese sul quale inizialmente lo stesso Betancur si era espresso con particolare durezza, ribadendo l'intenzione di non ristabilire le relazioni diplomatiche.

Ricordiamo che i rapporti tra i due paesi si erano progressivamente deteriorati quando, nel 1979, l'opposizione colombiana alla candidatura di Cuba come esponente dell'America Latina nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU aveva contribuito in maniera determinante alla mancata elezione del rappresentante castrista. L'ingerenza di Cuba nei delicati equilibri interni colombiani – il regime di Fidel Castro fu accusato, per esempio, di appoggiare e armare il movimento guerrigliero colombiano M-19 che in quegli anni fu protagonista di drammatici avvenimenti, come il sequestro dell'ambasciata della Repubblica Dominicana – aggravò una situazione già compromessa e culminò con l'interruzione delle

relazioni diplomatiche nel marzo del 1981 (Cepeda Ulloa, Pardo García-Peña, 1998, pp. 74-77).

Le tensioni con Cuba, considerato un soggetto destabilizzante per la regione, erano solo la punta dell'iceberg di un più ampio isolamento della Colombia che, nello stesso periodo, aveva congelato i rapporti anche con il Nicaragua, colpevole di rivendicare la sovranità sull'arcipelago caraibico di San Andrés e Providencia⁴.

Nella precedente presidenza liberale, il governo Turbay Ayala aveva, dunque, condotto una politica di particolare allineamento con Washington arrivando a dimenticare qualsiasi solidarietà regionale durante la crisi delle Malvinas nel 1982 e astenendosi, così come fecero gli Stati Uniti, dal votare l'applicazione del Trattato interamericano di assistenza reciproca di Rio in aiuto dell'Argentina

Il livello di complementarietà tra la politica estera di Turbay e Reagan era stato tale che James Bell, funzionario del Dipartimento di Stato nordamericano, dichiarò alla vigilia delle elezioni del nuovo presidente colombiano che, indipendentemente dal vincitore, "le relazioni tra la Colombia e gli Stati Uniti potranno solo peggiorare, perchè sarà impossibile mantenere il livello di cooperazione raggiunto durante il governo di Turbay" (citato da González Arana, 2004, p. 268).

Agli inizi degli anni Ottanta la Colombia aveva, dunque, dato una forte impronta anticomunista alla propria politica, sia a livello interno che internazionale, rafforzando la collaborazione, o forse sarebbe più opportuno dire la subordinazione, con gli USA. Tale scelta non aveva, però, prodotto risultati apprezzabili, mentre l'estrema identificazione con gli Stati Uniti aveva causato una perdita di prestigio internazionale e un progressivo isolamento nella regione (Drekonja Kornat, 2011, pp. 65-73).

Se questa era l'eredità raccolta da Betancur, che si fosse di fronte a una brusca inversione di tendenza fu evidente nel momento stesso in cui si palesò il prossimo ingresso al Movimento dei Non Allineati. La posizione del presidente fu estremamente chiara: il desiderio di partecipare al NAM rispondeva al bisogno "di rafforzare l'indipendenza del nostro paese di fronte ai grandi blocchi, e non di sostituire una dipendenza con un'altra" (El Tiempo, 1983, p. 5). Tali dichiarazioni rispondevano alla necessità di tranquillizzare l'opinione pubblica sul fatto che l'adesione non avrebbe comportato un preoccupante

⁴ Ricordiamo che inizialmente la Colombia aveva appoggiato la rivoluzione sandinista tanto da unirsi ad altri paesi del Patto Andino e al Messico contro la proposta del presidente Carter di creare una forza di pace dell'OEA per intervenire nella guerra civile in Nicaragua ed evitare la vittoria sandinista. Tuttavia, le tensioni relative alle pretese di sovranità sull'arcipelago caraibico permise poi al presidente Reagan di poter contare sulla Colombia nella sua campagna contro la rivoluzione nicaraguense. (Bagley y Tokatlian, 2011, pp. 85-89).

cambio di direzione, ma era piuttosto dettata dalla volontà di rifuggire dall'isolamento diplomatico in cui era caduto il paese.

Nelle parole del ministro degli esteri, Rodrigo LLoreda Caicedo, pronunciate durante la conferenza di Nuova Dehli che sancì ufficialmente l'ingresso del paese nel gruppo, tale partecipazione non era

il frutto di una decisione congiunturale, quanto il risultato di un lungo processo di maturazione politica che è iniziato anni addietro, nei fori economici, si è proiettato gradualmente nelle Nazioni Unite e culmina con la nostra piena incorporazione a questo Movimento. [...] Veniamo a questo incontro per la pace. Una pace che non può basarsi su un equilibrio tenebroso delle armi, ma su una determinata volontà di concordia. Una pace che nasce dalla comprensione tra popoli diversi ma disposti a dialogare e a coesistere. Una pace basata nel rispetto del "derecho ajeno", secondo la definizione del gran statista messicano, Benito Juárez (LLoreda Caicedo, 1983, p. 165-66).

Che il discorso del rappresentante colombiano vertesse intorno al tema della pace è facilmente comprensibile, considerando che, anche a livello interno, il paese stava vivendo un periodo di particolare violenza e la pace era stata un punto centrale della campagna elettorale; in tale ottica, il nuovo attivismo era anche coerente con l'esigenza di disinnescare le tensioni internazionali e riportare i conflitti in una dimensione domestica, evitando che "la guerriglia colombiana venisse intrappolata nella polarizzazione regionale" (Chernik, 1988, p. 25).

Dopo anni particolarmente duri, durante i quali il governo di Turbay Ayala aveva utilizzato frequentemente lo "stato di eccezione" per garantire l'ordine pubblico, a soli due mesi dall'insediamento, con la legge 35 del 19 novembre del 1982, il nuovo presidente aveva promulgato una prima amnistia per i delitti politici a cui era seguita l'istituzione di una Commissione per la pace per preparare il terreno alla tregua firmata con i principali gruppi guerriglieri, tra i quali le FARC e l'M-19, nel 1984 (Restrepo, 1998, pp. 44-45).

Per Betancur, dunque, la nuova politica estera e il processo di pacificazione interno erano strettamente correlati: la sua "strategia di pace" imponeva a livello internazionale una maggiore autonomia e l'abbandono dell'anticomunismo per aprire spazi di dialogo con la guerriglia e scongiurare una possibile estensione delle guerre civili dell'America Centrale al territorio colombiano (Cepeda Ulloa, Pardo García-Peña, 1998, pp. 80-81).

Com'era facile prevedere, gli elementi di novità introdotti dalla presidenza Betancur furono visti con una certa preoccupazione dal presidente

Reagan che si recò, primo presidente repubblicano, a Bogotà il 3 dicembre del 1982 per sincerarsi personalmente di quanto stesse accadendo e assicurarsi che tali cambiamenti non mettessero in discussione il legame privilegiato tra i due paesi (Randall, 2017, pp. 85-86). In realtà, l'incontro tra i due presidenti non fu privo di tensioni nel momento in cui il capo di stato colombiano criticò apertamente la politica nordamericana, accusata di "isolare" ed "escludere" alcune nazioni dagli sforzi di pace dell'emisfero" (Weisman, 1982). Betancur parlò anche dell'opportunità di riammettere Cuba nell'OEA e criticò la volontà degli Stati Uniti di escludere Cuba e Nicaragua dal programma di aiuti economici per i Caraibi, così come la decisione di non aumentare i contributi al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Interamericana di Sviluppo, decisione che aveva avuto un impatto negativo sulla stessa economia colombiana, già provata dalla recessione mondiale che si verificò nel 1981-82.

L'attivismo colombiano in politica estera non si ridusse, però, solo ad una critica nei confronti di Washington; il governo aveva compreso l'importanza di un ruolo più attivo nella regione che si concretizzò, tra le altre cose, in un prestito congiunto con Brasile, Perù e Argentina per il Nicaragua e nella promozione di un incontro nell'isola di Contadora con i rappresentanti di Messico, Panama e Venezuela nel gennaio del 1983 per farsi promotori di una proposta di pace per l'America Centrale⁵ (Cepeda Ulloa, 1985). L'intensificarsi della guerra civile nel Salvador e le informazioni che giungevano sull'ingerenza di Washington che, dalle basi installate in Honduras, appoggiava azioni segrete contro il Nicaragua, imponevano un'azione congiunta per trovare risposte pacifiche a situazioni sempre più esplosive.

L'incontro di Contadora fu ricordato anche da LLoreda Caicedo nel discorso tenuto durante la VII conferenza dei paesi non allineati, quando evidenziò come la partecipazione colombiana fosse coerente con un nuovo indirizzo in politica estera a favore del dialogo e della negoziazione, e prese le distanze dall'intervenzionismo nordamericano, colpevole di acutizzare i conflitti nella regione centroamericana (LLoreda Caicedo, 1983, pp. 166-67).

In generale è possibile affermare che Betancur abbandonò la linea anticomunista, che aveva caratterizzato precedentemente la politica nazionale, per abbracciare posizioni indipendenti e terzomondiste in un contesto in cui, come sottolineò Fernando Cepeda, "poche volte è esistita una relazione così diretta tra la politica internazionale della Colombia e la situazione politica interna" (1983, p. 80).

⁵ Nell'ambito del gruppo di Contadora, la Colombia ebbe l'occasione di dare grande visibilità alla politica estera nazionale nel momento in cui un piccolo gruppo di Stati, ai margini dei tradizionali organismi internazionali, rivendicarono il diritto all'autodeterminazione dei paesi dell'America centrale e si presentarono come mediatori per aiutarli a risolvere problematiche concrete (Cepeda Ulloa, Pardo García-Peña, 1998, pp. 82-83).

Mentre nel paese il presidente approvò l'amnistia generale e favorì una negoziazione tra le parti, in politica estera si adoperò per evitare una internazionalizzazione del conflitto colombiano; in tale ottica, l'ingresso nel NAM, la presa di distanza da Wahington e la partecipazione al gruppo di Contadora erano tutte pedine di una strategia volta a legittimare il governo ed incorporare i gruppi armati nella società. Allo stesso tempo, Betancur diventò uno dei principali portavoce, a livello regionale, del problema del debito estero dei paesi latinoamericani, tema sul quale aveva già manifestato le sue preoccupazioni durante la visita di Reagan⁶.

Nel marzo del 1983, l'ingresso ufficiale nel Movimento sancì, dunque, la nuova immagine della Colombia di fronte ai problemi regionali e internazionali. Bogotá si ergeva a possibile interlocutore e mediatore tanto per l'America Latina che per gli altri paesi del Terzo Mondo. Se tale scelta di campo poteva generare perplessità e timori per le possibili conseguenze ideologiche che potevano scaturirne, tali allarmismi erano alquanto ingiustificati considerando che, nel momento in cui la Colombia entrò nell'organizzazione, il movimento stesso aveva perso la sua connotazione originaria e le questioni prettamente politiche avevano ceduto il passo a temi economici, in particolare in favore di una maggiore cooperazione tra i paesi non allineati e altre economie in via di sviluppo.

Tra coloro che si erano opposti a questa scelta politica vi erano i rappresentanti dei produttori di caffè, che temevano eventuali ritorsioni da parte degli Stati Uniti, paese leader del "Patto Internazionale del Caffè", e più in generale ripercussioni negative sul modo in cui i paesi occidentali avrebbero accolto i prodotti colombiani (Santos, 1983, pp. 94-102)⁷. Ciononostante, è possibile affermare che il presidente contò su un consenso generalizzato al nuovo indirizzo della politica estera: i sostenitori della partecipazione sembravano essere la maggioranza. Tra questi, molti esponenti del mondo liberale e conservatore consideravano che il superamento delle divisioni ideologiche avrebbe aperto il cammino a "nuove forme di solidarietà nazionale" (Palacios, 1983, p. 69) e alla presa di coscienza che problemi simili avrebbero potuto trovare una soluzione grazie ad azioni congiunte di vari paesi del Terzo Mondo (Tirado Mejía, 1996, pp. 181 y ss.).

⁶ In particolare, Betancur promosse vari incontri sul problema del debito estero, culminati nel giugno 1984 in quello che si conosce come "il consenso di Cartagena", vertice dei ministri degli esteri e dell'economia di undici paesi della regione, il cui documento finale auspicava un crescente coordinamento regionale e una soluzione politica concreta al problema del debito latinoamericano (Bagley, Tokatlian, 2011, pp. 122-125).

⁷ In particolare, il futuro presidente Juan Manuel Santos si fece portavoce del timore che gli interessi politici potessero danneggiare gli interessi economici del paese durante il Foro "Colombia, los No Alineados y el Nuevo Orden Económico Internacional" organizzato a Bogotá il mese precedente all'entrata nel NAM del paese.

In generale, i vantaggi che sarebbero potuti derivare da tale partecipazione sembravano decisamente superiori:

Le possibilità di sviluppare una politica estera più autonoma, più integrata agli interessi e alle richieste del Terzo Mondo in generale, le probabilità che abbia un atteggiamento più dinamico nei fori internazionali, specialmente in quelli in cui il mondo sottosviluppato esercita una pressione in favore di un ordine economico internazionale più giusto ed equo [...] l'importanza di contribuire attivamente al disarmo internazionale e al raggiungimento della pace nel Centroamerica, la indipendenza nei criteri internazionali che assumerà la Colombia al diversificare e ampliare le sue relazioni estere (Tokatlian, 1983, p. 129).

Tuttavia, in retrospettiva, è possibile affermare che l'ingresso nel NAM fu sopravvalutato e non portò i grandi cambiamenti sperati. Nondimeno, l'importanza della scelta di Betancur fu data dalla volontà di rompere con una politica "predestinata", mirabilmente sintetizzata già all'indomani della prima guerra mondiale dall'espressione *Respice Polum*, formula con cui l'allora presidente Marco Fidel Suárez teorizzò la scelta obbligata del paese di collaborare con gli Stati Uniti. Al contrario, Betancur sembrava riprendere la posizione alternativa di Alfonso López Michelsen che, alla fine degli anni sessanta, aveva coniato la dottrina del *Respice Similia*, insistendo sulla necessità di avvicinarsi ai "simili", fossero paesi geograficamente vicini o coloro che condividevano analoghe condizioni politiche ed economiche, con i quali sviluppare e promuovere politiche in favore dei propri interessi nazionali (Drekonja Kornat, 2011).

Conclusioni

L'entrata della Colombia nel Movimento dei Paesi non allineati rispose a una precisa strategia politica del presidente Betancur che, unendo problemi interni a nuovi scenari internazionali, cercò di neutralizzare il conflitto interno anche attraverso una politica più attiva e convincente a livello mondiale. Inizialmente tale scelta sembrò garantire dei risultati positivi perché "l'azione e la leadership di Betancur sulle questioni di politica internazionale permisero di dissipare i dubbi sul suo impegno con la agenda di pace e resero possibile che

tale leader conquistasse la credibilità interna, aspetto che era un obiettivo del governo” (González Arana, 2004, p. 271).

Tuttavia, il perdurare del conflitto interno e il verificarsi di azioni violente, come l’uccisione del Ministro della Giustizia, Rodrigo Lara Bonilla, il primo maggio del 1984, spinse il presidente a riconsiderare le sue posizioni inizialmente contrarie all’estradiizione di criminali negli Stati Uniti.

La crisi economica interna, che peggiorò agli inizi del 1984, limitò ulteriormente le ambizioni di autonomia rispetto a Washington e obbligò il governo ad introdurre misure di austerità e a negoziare con il Fondo Monetario Internazionale, dimostrando che, in un momento di difficoltà, la politica solidale promossa nella regione non riusciva ad offrire una valida alternativa alla tradizionale dipendenza nei confronti degli Stati Uniti. Nell’aprile del 1985 il viaggio di Betancur a Washington confermò che i tempi erano ormai cambiati: i due presidenti rilasciarono una dichiarazione congiunta sull’impegno comune nella lotta al narcotraffico e la posizione del governo colombiano sembrò anche essere abbastanza arrendevole rispetto all’ingerenza nordamericana in Nicaragua (Randall, 2017, pp. 89-90).

La drammatica occupazione del Palazzo di Giustizia da parte dell’M-19 nel novembre del 1985, conclusasi con il triste bilancio di un centinaio di vittime, sancì il fallimento della politica di pace e ridusse definitivamente qualsiasi margine di manovra in politica estera. A partire da questo momento, il governo colombiano si riallineò alla posizione di Reagan di non negoziare con la guerriglia in quanto espressione di gruppi terroristici e di narcotrafficienti (Restrepo, 1998, pp. 46-47).

Sebbene i grandi entusiasmi che accompagnarono l’entrata nel NAM si spensero presto di fronte alle continue difficoltà interne, non si può sottovalutare che tale partecipazione abbia aperto nuove opzioni per la Colombia che ha potuto, anche dopo la fine della Guerra Fredda, sfuggire al suo destino di paese marginalizzato nelle relazioni internazionali, ritagliandosi piccoli spazi di protagonismo come la partecipazione al Consiglio di Sicurezza dell’ONU nel 1989-90 e la presidenza del Movimento negli anni 1995-98 (Ramírez Vargas, 1995, pp. 3-8).

Il governo Betancur si caratterizzò per un notevole dinamismo e un’aspirazione all’indipendenza dal controllo di Washington, laddove la partecipazione nel Movimento dei non allineati e la promozione del gruppo di Contadora rappresentarono il punto più visibile di un nuovo indirizzo della politica estera. Il grande limite di tale politica fu rappresentato dall’incapacità di risolvere i problemi interni di un paese vittima della violenza e del narcotraffico, oppresso dall’aggravarsi della situazione debitoria e obbligato a rinsaldare il legame con gli Stati Uniti.

Bibliografía

- BAGLEY, Bruce Michael – Juan Gabriel TOKATLIAN, “La política exterior de Colombia durante la década de los ochenta. Los límites de un poder regional” in BORDA, Sandra – Arlene B. Tickner (coord.). *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá, Uniandes, 2011, pp. 79-146.
- BETANCUR, Belisario, “Mensaje a los No Alineados”, in Presidencia de la República, *Política Internacional de Colombia*, Bogotá, Secretaría de información y prensa de la presidencia de la República, 1983, pp. 127-131.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. “El interés nacional y el ingreso a los no alineados” in PALACIOS, Marco (coord.). *Colombia no Alineada*. Bogotá, Edt. Banco Popular, 1983, pp. 73-82.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. *Contadora: Desafío a la diplomacia internacional*, Bogotá, CEI, 1985.
- CEPEDA ULLOA, Fernando - Rodrigo PARDO GARCÍA-PEÑA, “La política exterior colombiana (1974-86)” in BEJARANO, Jesus Antonio - Alvaro TIRADO MEJÍA (coord.). *Nueva Historia de Colombia*, vol. III, Bogotá, Planeta, 1998, pp. 55-90.
- CHRISTMAN, Henry (coord). *Neither East Nor West: The Basic Documents of Non-Alignment*. New York, Sheed and Ward, 1973.
- DICHIARAZIONE DI BELISARIO BETANCUR. *El Tiempo*, 17 febbraio del 1983.
- DISCORSO INAUGURALE DI BETANCUR. *El Siglo*. 8 agosto del 1982.
- DI NOLFO, Ennio. *Storia delle Relazioni Internazionali*. Roma-Bari, Laterza, 2016.
- DREKONJA KORNAT, Gerhard. “Formulando la política exterior colombiana”, in BORDA, Sandra - Arlene TICKNER (coord.). *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*, Bogotá, Uniandes, 2011, pp. 49 - 77.
- GONZÁLEZ ARANA, Roberto. “La política exterior de Colombia a finales del siglo XX: primera aproximación”. *Investigación y desarrollo*, Uninorte, n.2, 2004, pp. 258-285.
- LATHAM, Michael. “The Cold War in the Third World” in LEFFLER, Melvin - Odd Arn WESTAD (coord.). *The Cambridge History of the Cold War*, New York, Cambridge University Press, vol. II, 2010, pp. 258-280.
- LLOREDA CAICEDO, Rodrigo. *Memoria al Congreso. 1982-83*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1983.
- PALACIOS, Marco. “El interés nacional y el ingreso a los no alineados” in PALACIOS, Marco (coord.). *Colombia no Alineada*. Bogotá, Edt. Banco Popular, 1983, pp. 61-72.

- PÉREZ LLANA, Carlos. "América Latina y los Países no Alineados". *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, n. 24, octubre-diciembre 1973, pp. 43-65.
- RAMÍREZ VARGAS, Socorro. "El sentido del Movimiento de Países No Alineados y el papel de Colombia en su presidencia". *Colombia Internacional*, Uniandes, n. 31, 1995, pp. 3-8.
- RAMÍREZ VARGAS, Socorro. "Colombia, América Latina y el Caribe: una presencia precaria en el movimiento de países no alineados" in AA. VV. *Colombia Contemporánea*, Bogotá, IEPRI-ECOE Ediciones, 1996, pp. 109-128.
- RANDALL, Stephen. *Frente a la estrella polar*. Bogotá, Penguin Random House, 2017.
- RESTREPO, Juan Camilo. "El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)" in TIRADO MEJÍA, Alvaro (coord.). *Nueva Historia de Colombia*, vol. VII, Bogotá, Planeta, 1998, pp. 43-60.
- SANTOS, Juan Manuel. "Intervención" in PALACIOS, Marco (coord.). *Colombia no Alineada*. Bogotá, Edt. Banco Popular, 1983, pp. 94-102.
- TIRADO MEJÍA, Alvaro. *El movimiento de los no alineados desde la perspectiva colombiana*. Bogotá, Fonade, 1996.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. "El ingreso de Colombia a los No Alineados". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 66, 1983, pp. 122-132.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. "Introducción: en busca de una relación compleja", in DEAS, Malcom – Marc CHERNIK (coord.). *Documentos Ocasionales del CEI*. Bogotá, n. 5 settembre-ottobre 1988, pp. 3-7.
- URIBE VARGAS, Diego. *Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1981.
- WEISMAN, Steven. "Reagan criticized by Colombia Chief on Visit to Bogotá", in *New York Times*, 4 dicembre del 1982.
- WESTAD, Odd Arn. *La Guerra Fredda Globale*. Milano, Il Saggiatore, 2015.
- ZAMBRANO, Ramiro "El Movimiento de los No Alineados: Historia y Perspectivas" in PALACIOS, Marco (coord.). *Colombia no Alineada*, Bogotá, Edt. Banco Popular, 1983, pp. 19-31.

Carmen Scocozza

(PhD in Teoria e Storia delle Istituzioni dell'Università degli Studi di Salerno) è professore associato della Universidad Católica de Colombia. Tra le sue ultime pubblicazioni: *La guerra tibia. Rusia y EE. UU. en el siglo XXI*. Bogotá, Penguin Random House, 2017; *Democracia y Procesos Políticos en América Latina y Europa* (coord. Con L. Picarella), Bogotá, Penguin Random House, 2017.

Contatto: cscocozza@ucatolica.edu.co

Ricevuto: 30/04/2019

Accettato: 19/10/2019