UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Manuela Trindade Viana

**A dimensão internacional do conflito armado colombiano:
a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas
hemisférica e global**

São Paulo
2009

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A dimensão internacional do conflito armado colombiano:
a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas
hemisférica e global**

Manuela Trindade Viana

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa

São Paulo
2009

Aos meus pais, pelo amor e apoio incondicionais e por tudo que me ajudaram a construir.

AGRADECIMENTOS

De todos que me rodearam e auxiliaram ao longo desses dois anos e meio, existem algumas pessoas e instituições às quais eu gostaria de agradecer especialmente:

À minha mãe, meu tudo, pelo amor e pela dedicação que me acompanham, fortalecem e inspiram; e pelo aprendizado que me proporciona a cada dia acerca da vida;

À minha família, pela fortaleza e compreensão no tão difícil dia-a-dia de elaboração de uma dissertação de Mestrado;

Ao Klaus, por seu amor, sua compreensão, seu companheirismo e pelo aprendizado ao longo desses dois anos de estrada. Amo você;

Ao meu orientador, cuja trajetória admiro desde os tempos de Graduação e – certamente – serve de inspiração para mim, agradeço pelos comentários que me auxiliaram a crescer nessa importante experiência acadêmica; por sua tolerância e por sua orientação em momentos determinantes no andamento de minha pesquisa. Agradeço, sobretudo, pela relação construtiva que desenvolvemos ao longo desses anos de convivência estudantil e profissional;

Aos colombianos, que me receberam de braços abertos em seu país e se dispuseram a me ensinar muito sobre esse capítulo de sua história, ainda em aberto. Seu envolvimento com minha pesquisa e minhas inquietações alimentaram de forma incessante meu carinho e respeito pelo estudo do conflito armado colombiano. Particularmente, gostaria de agradecer a Jorge, José e “Mari” e suas famílias, cujas amizades levarei para sempre comigo e com quem participei de conversas tão interessantes e enriquecedoras. Suas contribuições estão presentes em cada vírgula deste estudo;

Não posso deixar de mencionar a querida Pilar, que tanto me ajudou em toda e cada etapa desse processo. Agradeço, ainda, aos professores Camilo Echandía, Angelika Rettberg Beil e Daniel Bonilla; bem como a Carlos Andrés Pérez, Mario Nascimento, César Restrepo, Diego García, Mario Gómez, Martha Builez, Vincent Rey, Andrea

Jaramillo, Stanley Gacek, Julia Pacheco Loureiro, Priscila Spécie, Camila Lissa Asano e Adalberto Maluf por sua ajuda e suas ricas contribuições;

Ao Fundo Sasakawa e ao CNPq, instituições que tornaram a elaboração desta pesquisa viável. Agradeço, particularmente, aos integrantes do Conselho do Fundo Sasakawa, cujas contribuições me auxiliaram no desenvolvimento de meus trabalhos;

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos funcionários da Secretaria do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais, que acompanharam de perto cada etapa desse processo que me é tão caro. Nomeadamente, agradeço à Fabiana, Vivian, e Raimunda pela atenção, disposição e excelência com que exercem suas atividades.

Resumo

Viana, Manuela Trindade; Villa, Rafael Antonio Duarte. **A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global.** São Paulo, 2009. 197p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Esta pesquisa tem como objetivo central a identificação e análise dos principais atores e temas envolvidos na internacionalização do conflito armado na Colômbia. Este estudo entende por “internacionalização” a participação de atores estrangeiros na formulação e/ou implementação das tentativas de resolução do referido conflito. O recorte temporal pertinente aos propósitos da pesquisa estende-se do Governo César Gaviria (1990-1994) ao final do primeiro governo de Álvaro Uribe (2002-2006), na medida em que, no período anterior, não era possível observar um envolvimento externo considerável nos processos de paz na Colômbia. Os atores selecionados para uma análise mais atenta foram: EUA e OEA, cujas agendas correspondem à proposta hemisférica predominante; e UE e ONU, as quais representam as iniciativas globais voltadas à resolução do conflito. A principal conclusão deste estudo incide sobre o agrupamento das propostas internacionais em torno desses dois pólos: hemisféricas (das quais os EUA constituem o principal expoente) e globais (que têm na UE o seu ponto focal). A primeira é dotada de vultosos recursos, apresenta um caráter marcadamente militar e encontra na erradicação das drogas e no confronto às guerrilhas as suas principais estratégias. Por outro lado, o traço preponderante da segunda é a ênfase nos direitos humanos, na ajuda humanitária e na negociação com as guerrilhas. A proposta emergente do pólo europeu não foi capaz de oferecer um contra-peso à intervenção estadunidense, tanto em termos de recursos financeiros, como de fatores geopolíticos. Assim, a principal conclusão desta pesquisa é que a internacionalização do conflito armado não se manifesta de forma homogênea: embora a participação dos atores estrangeiros tenha ocorrido no âmbito global, as iniciativas hemisféricas são predominantes, especialmente se analisarmos as preferências do governo colombiano.

Palavras-chave: conflito armado colombiano; internacionalização; processo de paz; agenda hemisférica; agenda global

Abstract

Viana, Manuela Trindade; Villa, Rafael Antonio Duarte. **The Colombian armed conflict international dimension: the internationalization of peace processes according to hemispheric and global agendas.** São Paulo, 2009. 197p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

This study aims to identify and analyze the main actors and themes related to the Colombian armed conflict internationalization. It understands “internationalization” as the participation of foreign players in the designing and implementation of programs regarding the resolution of the conflict. The period of interest to this study dates back to the government César Gaviria (1990-1994) until the end of the first Álvaro Uribe administration, since there was no considerable external participation on Colombia peace processes previously. The selected players for a more detailed approach were: US and OAS, whose agendas correspond to the predominant proposal in the hemisphere; and EU and UN, which represent the global initiatives towards the conflict resolution. The main conclusion of this study is related to the concentration of international proposals around these poles: hemispheric (whose main exponent is the US) and global (concentrated on EU). The first involves a huge amount of resources, presents a markedly military aspect and privileges the illicit crops eradication and confrontation against guerrillas as strategies. On the other hand, the dominant characteristic of the second is the emphasis on human rights, humanitarian aid and the negotiation with the guerrillas. The proposal that emerged from Europe was not able to offer compensation to American intervention in terms of financial resources and geopolitical factors. Therefore, the main conclusion of this study is that the internationalization of the armed conflict is not homogeneous throughout the world: the participation of external actors is global, but the hemispherical initiatives are predominant, especially if we consider Colombian government's preferences.

Key-words: Colombian armed conflict; internationalization; peace process; hemispheric agenda; global agenda.

ÍNDICE

	página
1. Introdução	12
1.1. Internacionalização dos processos de paz: atores regionais e globais de relevância para o caso colombiano	16
1.2. Dos aspectos conceituais e teóricos	22
2. O conflito armado colombiano: internacional em que medida?	32
2.1. Década de 1980: recrudescimento do conflito sem intervenção internacional	33
2.2. Década de 1990: o conflito armado colombiano na agenda internacional	47
3. Agenda global voltada à resolução do conflito armado colombiano	63
3.1. A reforma da ONU no pós-Guerra Fria	64
3.1.1. A participação da ONU nas iniciativas de paz na Colômbia	69
3.2. A aproximação reticente da Europa em direção à América Latina	90
3.2.1. A atuação da UE frente ao conflito armado colombiano: compensação humanitária?	94
A agenda hemisférica voltada à resolução do conflito armado colombiano	119
4.1. Diplomacia coercitiva: a abordagem estadunidense para o conflito armado colombiano	121
4.1.1. Política anti-narcóticos e contra-insurgente dos EUA: uma ressalva necessária	123
4.2. OEA: proposta diferenciada ou continuidade da política estadunidense?	147
4.2.1. A OEA e o conflito armado colombiano	153
Capítulo 5. Considerações finais	171
Referências bibliográficas	179

ABREVIATURAS

ACCI: Agência Colombiana de Cooperação Internacional
ACCU: Forças Unidas de Autodefesa de Córdoba e Urubá
ACI: Iniciativa Andina Anti-Drogas
ACMM: Autodefesas Campesinas do Magdalena Médio
ACNUDH: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AFL-CIO: Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais
ANAPO: Aliança Nacional Popular
ATPDEA: Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação de Drogas
AUC: Autodefesas Unidas da Colômbia
BCB: Bloco Central Bolívar
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF: Corporação Andina de Fomento
CAN: Comunidade Andina de Nações
CBM: Medidas de Fomento à Confiança
CDPMM: Corporação Desenvolvimento e Paz do Magdalena Médio
CHS: Comissão Hemisférica de Segurança
CIA: Agência Central de Inteligência
CIAV: Comissão Internacional de Apoio e Verificação
CICAD: Comissão Inter-americana para o Controle do Abuso de Drogas
CICTE: Comitê Inter-americano contra o Terrorismo
CICV: Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONPES: Conselho Nacional de Política Econômica e Social
CONSORNOC: Corporação Nova Sociedade Região Nordeste Colombiana
CONVIVIR: Cooperativas para Vigilância e Segurança Privada
CRIC: Conselho Regional Indígena do Cauca
ECHO: Departamento de Ajuda Humanitária da Comunidade Européia
ELN: Exército de Liberação Nacional
EPL: Exército Popular de Libertação

EUA: Estados Unidos da América
FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FEDEGAN: Federação Colombiana de Pecuaristas
FIP: Fundo de Investimentos para a Paz
FMI: Fundo Monetário Internacional
FTO: Organizações Terroristas Estrangeiras
IEDs: Investimentos Estrangeiros Diretos
IRA: Exército Republicano Irlandês
JID: Junta Interamericana de Defesa
M-19: Movimento 19 de abril
MAPP-OEA: Missão de Apoio ao Processo de Paz da Organização dos Estados Americanos
MAS: Morte aos Seqüestradores
MEM: Mecanismo de Avaliação Multilateral
MOE: Missões de Observação em Processos Eleitorais
NDAA: Lei de Autorização da Defesa Nacional
NSC: Conselho Nacional de Segurança
NSDD: Diretiva Nacional de Decisão de Segurança
OCHA: Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários
OEA: Organização dos Estados Americanos
OIT: Organização Internacional do Trabalho
ONDCP: Escritório de Política Nacional para Controle de Drogas
ONU: Organização das Nações Unidas
ONUCA: Grupo das Nações Unidas para a América Central
ORIT: Comissões Obreiras da Espanha
PNUD: Programa das Nações Unidas para os Direitos Humanos
PRODEPAZ: Corporação de Desenvolvimento para a Paz
PSD: Política de Segurança Democrática
PSV: Acompanhamento e Verificação de Garantias
RSS: Rede de Solidariedade Social
SCR: Serviço Comum de Relações Exteriores
SIMCI: Sistema Integrado de Monitoramento de Cultivos Ilícitos
SNAIPD: Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada
SPG: Sistema de Preferências Generalizadas

TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UDD: Unidade para o Desenvolvimento Democrático

UE: União Européia

UNODC: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

UP: União Patriótica

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

Capítulo 1. Introdução

Os conflitos armados que têm início no âmbito doméstico e adquirem, ao longo de sua evolução, um caráter também internacional, têm despertado crescente interesse acadêmico. Além da multiplicação de centros de estudo em universidades de renome dedicados ao tema¹, observou-se uma crescente preocupação em atores da política mundial com relação a conflitos com esse perfil. O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, buscou consolidar uma definição de conflito civil internacional, a qual passou a ser empregada para justificar intervenções deste órgão em casos que ameaçavam a segurança e paz internacionais, mesmo apresentando o núcleo de propagação do conflito no âmbito doméstico.

Nesse contexto, o conflito colombiano constitui interessante objeto de análise, uma vez que apresenta raízes domésticas, sob o pano de fundo das disputas entre os dois partidos nacionais, predominantes no século XIX, as quais, associadas a fatores de ordem social e econômica e ao contexto da Guerra Fria, constituíram o caldo sócio-político para o surgimento das primeiras guerrilhas organizadas. A partir da década de 1990, o conflito adquiriu uma complexidade tal, que se tornou problemático enquadrá-lo como um conflito armado interno, haja vista que seus efeitos já se faziam sentir muito além de suas fronteiras.

Desde o seu nascimento como Estado nacional, a história da Colômbia foi marcada pela violência. Já no início do século XIX, a Independência foi resultado de guerras civis cujo objetivo era a libertação do domínio espanhol. De 1810 – ano da promulgação da primeira Constituição – até 1886, as acirradas e violentas disputas entre os dois pólos da elite *criolla*, agrupadas em torno dos projetos *federalista* e *centralista*, resultaram em inúmeras guerras civis. Posteriormente, a Guerra dos Mil Dias (1899-1902) e o período *La Violencia* (1948-1958), que, juntos, totalizaram aproximadamente 300.000 mortos, correspondem a dois dos capítulos mais sangrentos da história do país.

Mais do que representar um histórico de disputas políticas entre os dois tradicionais partidos – o Conservador e o Liberal –, esses episódios constituem uma

¹ Destacam-se o Centro para a Resolução de Conflitos Internacionais, da Universidade de Columbia, o Departamento de Pesquisa sobre Paz e Conflito, da Universidade de Uppsala (Suécia) – responsável por um dos bancos de dados mais desenvolvidos sobre o assunto, o Uppsala Conflict Data Program (disponível em: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>; acesso em: 14 fev. 2009) e o Grupo de Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (ICRG, sigla em inglês), da Universidade de Yale.

espécie de prenúncio-sem-fim de um violento capítulo que se desdobrará num futuro próximo, numa sucessão de eventos sangrentos que fazem da violência um componente presente em praticamente toda a linha histórica colombiana.

Não seria, pois, exagero afirmar – como o fazem diversos estudos sobre a Colômbia (Pécaut, 1987; Ostos, 2004; Alves, 2005; Guerrero, 2006, para citar alguns) – que as disputas violentas que caracterizaram a trajetória política da Colômbia constituem o caldo sócio-político para o surgimento dos principais movimentos insurgentes da Colômbia.

A incapacidade do Estado colombiano em apresentar uma resposta aos projetos revolucionários, por meio de políticas de inclusão social e do estabelecimento de maior capilaridade da presença de instituições estatais nas regiões historicamente alijadas dos projetos de integração territorial promovidos pelo governo colombiano; abriu espaço para o aumento da complexidade do conflito armado, que está presente no país há mais de quarenta anos (Bonilla, 2001; Ostos, 2004; Villa; Viana, 2008).

Ao mesmo tempo em que floresceu de um quadro de crescente desigualdade social, exclusão política e estagnação econômica, esse conflito de longa duração tem contribuído para o agravamento de problemas da mesma natureza na Colômbia. Tendo gerado mais de 37.000 mortos, de 1990 a 2002 (International Crisis Group, 2008), e cerca de 2.900.000 deslocados internos entre 1985 e 2002 (CODHES, 2003), o conflito contribui, entre outras coisas, para o desvio de recursos do Estado para a área de segurança e para o sentimento permanente de insegurança na população, além de criar exigências emergenciais de políticas que dêem conta dos enormes custos sociais decorrentes do deslocamento dessa população².

Para além do caráter doméstico atribuído ao conflito armado colombiano, conforme ilustrado acima, este também possui uma dimensão internacional. Esta é entendida pela literatura em dois sentidos principais. O primeiro deles – a *internacionalização de fato* (Leongómez, 2004, p. 160) – diz respeito à propagação dos efeitos do conflito para além das fronteiras nacionais. Em segundo lugar, a qualificação *internacional* é atribuída ao conflito devido à participação de atores externos nas iniciativas voltadas à sua resolução.

A internacionalização de fato está relacionada tanto ao nível regional quanto ao global. Dentre os fatores que permitem identificar no caso colombiano a transposição das

² Esta é uma linha de pesquisa que tem crescido, principalmente entre os estudiosos colombianos. Para um mapeamento do debate na literatura especializada, ver: Álvarez; Rettberg (2008).

fronteiras colombianas, destacam-se: narcotráfico; refugiados; deslocamento das guerrilhas; e fluxo de armamentos. O tráfico de drogas constitui uma atividade essencialmente internacional, na medida em que sua extensa cadeia produtiva envolve diversos países: desde a importação de insumos químicos da Europa³, passando pelo cultivo e processamento da folha de coca, atividades concentradas nos países andinos; à distribuição da droga nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa (Thoumi, 2002; Camacho, 2006). Além disso, as políticas anti-narcóticos e contra-insurgentes levadas a cabo pelo governo colombiano têm produzido o deslocamento dos cultivos de narcóticos em direção aos países limítrofes à Colômbia, bem como das guerrilhas em direção ao Equador e à Venezuela – principalmente a partir da administração Uribe (2002-atual). Também, a ação das guerrilhas, de grupos paramilitares e, por vezes, das forças oficiais, tem gerado um deslocamento massivo de populações interna e externamente ao território colombiano. No segundo caso, estima-se que 300.000 colombianos tenham deixado o país em busca de segurança⁴ entre 1996 e 2005 (Tokatlián, 2001, p. 81). O aumento do fluxo de armas para a Colômbia também tem sido apontado por governos vizinhos como um fator preocupante de desequilíbrio militar e desestabilização regional.

O outro sentido em que se atribui uma dimensão internacional ao conflito armado colombiano parte da identificação do envolvimento de atores externos nas tentativas de resolução do conflito. No caso colombiano, a participação internacional ocorreu por meio de iniciativas voltadas às negociações com os grupos armados (forma direta) – bons ofícios, facilitação e verificação – e de programas de assistência ao governo e/ou à sociedade civil com vistas à paz⁵ (indireta).

Que relação existe entre a internacionalização de fato e a internacionalização dos programas de resolução do conflito? Parece plausível supor que tão mais forte a propagação dos efeitos do conflito para além das fronteiras do país que constitui seu núcleo, maior será o envolvimento de atores externos – principalmente daqueles

³ Esse aspecto chegou a ser enfatizado em diversos mecanismos de cooperação entre a região andina e a União Européia (UE). A partir do reconhecimento do princípio de responsabilidade compartilhada, a Europa passou a priorizar programas domésticos de combate à exportação de precursores químicos utilizados pela indústria da droga nos países andinos (Estievenart, 2006).

⁴ Por exemplo, de acordo com o ACNUR, em 2004, cerca de 8.300 colombianos se refugiaram no Equador; 1.000 no Panamá; 200 na Venezuela; e 130 no Brasil e Peru. Ressalta-se que o principal destino desses refugiados são os EUA, que receberam, em 2004, 14.900 refugiados (ACNUR, 2005, disponível em: <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/441687ff0.pdf>>).

⁵ Como veremos, tais programas podem enxergar no confronto o melhor meio para se chegar à paz; ou na construção de bases para uma paz durável, mediante, principalmente, assistência ao desenvolvimento sócio-econômico, capacitação etc.

diretamente afetados pelo conflito⁶. Com efeito, a natureza transnacional dos problemas colombianos acabou impulsionando uma exposição da agenda doméstica à comunidade internacional, na medida em que a resolução dos problemas do país exigia a cooperação entre os Estados.

O contexto internacional favorável para esse envolvimento só começou a se configurar no pós-Guerra Fria, quando a ampliação do conceito tradicional de segurança incluiu novos temas na agenda de segurança internacional, tais como drogas ilícitas, democracia, pobreza, direitos humanos e meio-ambiente. Assim, muitas das preocupações internacionais definidas na década de 1990 foram identificadas na Colômbia, de modo que esta passou a ser caracterizada como a maior fonte de instabilidade regional.

No entanto, a maior visibilidade adquirida pelo país nesse período não pode ser explicado unicamente pelo contexto internacional: os desdobramentos de natureza doméstica desempenharam um papel significativo nesse processo. Conscientes da caracterização da Colômbia como um “país problema” (García-Peña, 2006) no cenário internacional, as lideranças políticas deste país passaram a demandar um maior envolvimento de atores externos e exigir que estes reconhecessem sua co-responsabilidade quanto a alguns aspectos da crise colombiana. Note-se, pois, a existência de um *continuum* entre o transbordamento dos efeitos do conflito para além da fronteira nacional e a participação de atores externos.

A partir de um estudo mais detalhado sobre os processos que conduziram à *internacionalização dos processos de paz*, o objetivo central desta pesquisa é identificar os principais temas que compõem a agenda internacional voltada à resolução do conflito armado. Que fatores melhor explicam o envolvimento de determinados atores com a problemática colombiana? Por que a intervenção destes se tornou recorrente somente a partir da década de 1990, se o conflito armado se encontrava em fase de recrudescimento já na década de 1980? Quais são suas principais preocupações em direção ao conflito?

Cabe destacar que este estudo não pretende avaliar o impacto da ação dos atores externos sobre a dinâmica do conflito armado: acredita-se que uma análise nesse sentido seria inexeqüível, uma vez que a natureza interméstica (Manning, 1977) de grande parte

⁶ Pode ocorrer, também, que o recrudescimento de um conflito armado conduza ao isolamento de um país. Com efeito, este foi o quadro observado em alguns casos africanos. Não cabe, entretanto, aplicá-lo ao caso colombiano, uma vez que, mesmo durante o governo Samper (1994-1998), quando os EUA conduziram uma política de isolamento do Presidente, a ajuda estadunidense continuou a ser transferida para a Colômbia, mas diretamente à Polícia Nacional Colombiana, conforme veremos nos capítulos seguintes.

dos temas que compõem a agenda do conflito armado colombiano impediria a separação entre o estritamente doméstico e o externo.

O estudo dos processos e temas que constituem a internacionalização do processo de paz em questão será desenvolvido com base nos âmbitos *hemisférico* e *global*, a fim de identificar como estas agendas se inter-relacionam no que diz respeito à crise colombiana. O termo *global* será empregado aqui com o intuito de qualificar as iniciativas externas à esfera hemisférica.

A motivação de fundo nesta pesquisa é a premissa da qual parte a Teoria do Complexo de Segurança Regional – elaborada por Barry Buzan em 1983 – de que as ameaças transitam com maior velocidade e intensidade entre Estados mais próximos do que entre aqueles localizados em regiões distintas. Esta afirmação se aplica ao caso colombiano? É possível identificar uma preponderância da agenda sub-regional (andina) sobre a hemisférica, e desta sobre a global?

Uma vez posta a numerosidade de atores que apresentaram algum envolvimento com o caso colombiano, cabe, antes de tudo, justificar a seleção do que a autora considerou como os principais atores envolvidos no processo de internacionalização das propostas com vistas à resolução do conflito armado colombiano.

1.1. Internacionalização dos processos de paz: atores hemisféricos e globais relevantes para a análise do caso colombiano

Diante do sem-número de atores que se envolveram com programas com vistas à resolução do conflito armado colombiano, cabe delimitar – com algum grau de arbitrariedade – um conjunto destes, de modo a tornar a análise simultaneamente consistente e exeqüível. Assim, a seleção dos atores que constituirão objeto desta pesquisa está diretamente relacionada ao peso político de seu envolvimento com a problemática colombiana e à importância que o próprio governo colombiano atribuiu a tal ação. Assim, a primeira delimitação diz respeito à sua natureza: ainda que se reconheça a importância – crescente – de muitos dos atores não-governamentais, buscou-se restringir a esfera de análise apenas aos governamentais e inter-governamentais.

Mesmo assim, restaria um campo demasiado extenso, o qual incluiria países americanos como Canadá, Costa Rica, El Salvador, EUA, México e Venezuela; europeus,

por exemplo, Alemanha, Espanha, Holanda, Suécia, Inglaterra e Irlanda; e asiáticos, no caso do Japão. Seria necessário, ainda, acrescentarmos ao rol de atores organizações inter-governamentais – Comunidade Andina de Nações (CAN), Organização dos Estados Americanos (OEA) e ONU –; sem mencionar cúpulas como Grupo do Rio e UE-CAN.

Dessa forma, buscou-se estreitar o campo de análise nos atores hemisféricos e globais com envolvimento de maior repercussão nesse processo de internacionalização. No âmbito hemisférico, destacaram-se as iniciativas dos EUA e da OEA; no global, da União Européia (UE) e da ONU. De modo geral, tais atores apresentaram, desde meados da década de 1990, preocupação mais constante em relação ao conflito armado colombiano, a qual se tornou referência para o estudo deste caso.

No que diz respeito aos EUA, sua inclusão parece inevitável: além de uma potência hegemônica no hemisfério, trata-se de uma superpotência no sistema internacional contemporâneo. De particular interesse para esta pesquisa –, a região andina tornou-se, desde meados da década de 1980, uma prioridade para a agenda de política externa dos EUA, notadamente em torno da temática das drogas. O anteriormente dito torna-se ainda mais relevante para o caso da Colômbia, país que concentra a maior parte dos recursos estadunidenses destinados à região andina e apontado recorrentemente como um aliado dos EUA na América do Sul.

Mais à frente, na seção referente aos aspectos conceituais que permeiam a pesquisa, veremos que os EUA também constituem um *agente securitizador*⁷ de peso internacional, ou seja, que os fenômenos considerados uma ameaça pelas lideranças políticas estadunidenses repercutem fortemente sobre os demais países. A expressão mais recente disso foram os atentados de 11 de setembro de 2001, que desencadearam uma reformulação da política de segurança dos EUA e introduziram o combate ao terrorismo nas agendas de diversos atores, a exemplo do que ocorreu com a UE e a ONU.

Em síntese, como destacam Bonilla e Cepik (2004, p. 56):

Os interesses dos Estados Unidos na região andina são diretos e prioritários, se comparados com os interesses sobre a América Latina em seu conjunto, região que possui uma baixa prioridade para o governo desse país em termos globais. O

⁷ Segundo a definição de Buzan (1991), agentes securitizadores são aqueles que declaram algo – o objeto referente – ameaçado existencialmente e que é preciso empreender ações a fim de neutralizar tal ameaça. São agentes securitizadores os líderes políticos, burocratas e grupos de interesse.

anterior significa que as análises sobre as dinâmicas de segurança regional que não levem em conta os interesses, capacidades e intenções de Estados Unidos tendem a ser irrealistas⁸.

O papel da OEA em relação ao conflito colombiano se destaca sob dois aspectos. Primeiramente, desde o início de sua história, esta Organização foi responsável pelo estabelecimento dos regimes mais desenvolvidos em matéria de segurança no âmbito hemisférico. Cabe lembrar que a OEA foi criada no contexto do segundo pós-guerra com o objetivo de constituir um sistema de defesa hemisférico, cujo marco era o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR). Desde então, foi criada a Comissão Hemisférica de Segurança (CHS), o Comitê Inter-americano contra o Terrorismo (CICTE) e a Comissão Inter-americana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Esta última passou a tratar da questão do tráfico de armas ligeiras ao vinculá-lo com o narcotráfico, associação que levou o conflito armado colombiano aos debates no âmbito da Comissão.

Além disso, a OEA foi a primeira organização internacional convidada a verificar um processo de paz no país: a Missão de Apoio ao Processo de Paz (MAPP-OEA) foi criada em 2004 com a finalidade de acompanhar o processo de desmobilização dos grupos paramilitares conduzido pelo governo Uribe. Antes disso, a Colômbia havia contado com missões de observação eleitoral da OEA e intervenções da Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos (CIDH), medidas de ocorrência pontual, que não implicavam envolvimento direto entre o governo colombiano e a Organização.

A ONU, por sua vez, é o ator que mais possui agências instaladas na Colômbia: atualmente, são 23. A Organização coopera com o governo colombiano no que tange ao conflito armado desde meados da década de 1990, quando foram assinados os convênios com o Programa das Nações Unidas (PNUD), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). De 1999 a 2005, a ONU buscou uma participação mais ativa e direta nas negociações de paz com os grupos armados colombianos.

Para além das justificativas supramencionadas, a seleção da OEA e ONU neste estudo se fundamenta na importância de avaliar as propostas de resolução do conflito oferecidas pelos dois principais mecanismos coletivos de segurança nos quais se insere a

⁸ Tradução da autora. No original: "Los intereses de Estados Unidos en la región andina son directos y prioritarios, si los comparamos con los intereses sobre América Latina en su conjunto, que tiene una baja prioridad para el gobierno de ese país en términos globales. Lo anterior significa que los análisis sobre las dinámicas de seguridad regional que no tomen en cuenta los intereses, capacidades e intenciones de Estados Unidos tienden a ser irrealistas".

Colômbia. Ainda, pretende-se identificar os elementos que distanciam e aproximam tais organizações de seus correspondentes nas esferas hemisférica (EUA) e global (UE).

A motivação para a inclusão da UE no grupo de atores que serão analisados nesta pesquisa encontra raízes em finais da década de 1990. Nesse período, as críticas da UE à versão do Plano Colômbia aprovada pelo Congresso estadunidense – notadamente ao caráter nitidamente militar e à priorização da luta anti-drogas – impulsionaram esforços voltados à definição de uma inserção dos países europeus frente à questão colombiana. Desse processo, resultou a implementação de programas humanitários (atendimento à população deslocada), desenvolvimento alternativo e de fortalecimento da sociedade civil.

A atuação européia ocorreu predominantemente sob a forma diplomática, com esforços concentrados em torno dos diálogos de paz junto aos grupos armados. Desde o governo Ernesto Samper (1994-1998), a Colômbia conta com a assistência de países europeus nas negociações junto aos grupos armados. Essa participação apresentou um aumento considerável no processo de paz do governo Pastrana (1998-2002): os grupos de países facilitadores formados para as negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN) e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) eram constituídos majoritariamente por países europeus. Uma vez posto o aspecto diferenciado de intervenção européia, a intensificação da participação européia produziu, na sociedade colombiana, uma expectativa generalizada de que a assistência da UE corresponderia a uma compensação humanitária à ajuda militar concedida pelos EUA.

Parece estranha, à primeira vista, a ausência de países andinos no grupo de atores cujas agendas serão abordadas mais atentamente nesta pesquisa. Esses países são diretamente afetados pela migração de cultivos ilícitos e de guerrilhas em direção às suas fronteiras, bem como pelos refugiados colombianos que ingressam em seu território. No entanto, uma vez posta a necessidade de restringir o espectro do estudo, foi preciso selecionar apenas os atores que apresentassem uma cooperação sistemática em relação ao problema.

É justamente este critério que exclui os países andinos do grupo selecionado neste estudo: são predominantes as políticas nacionais para tratar dos efeitos da crise colombiana, seja como decorrência das tensões entre os países da região⁹ (Ramírez,

⁹ A respeito, Ramírez (2004, p. 282) afirma: “Os efeitos e interações geradas pelo conflito colombiano e as respostas dos governos andinos [...] não serviram para criar um marco cooperativo; pelo contrário, geraram uma tensão regional. Frente ao conflito, continuam prevalecendo as lógicas de contenção concebidas a partir de interesses nacionais, e não regionais [...]”. Tradução da autora. No original: “Los efectos e interacciones generados por el conflicto

2004) ou pela ausência de capacidades para tornar a cooperação intra-regional viável (Bonilla, 2001), de modo que não se observam esforços dos governos andinos voltados à criação de mecanismos regionais de cooperação.

No caso do narcotráfico, as iniciativas de maior relevância voltadas à contenção da migração de cultivos ilícitos para as fronteiras dos países limítrofes à Colômbia partiram dos EUA, com destaque para a Iniciativa Andina (1989) e a Iniciativa Andina Anti-drogas (2003). O desenho de tais políticas pautou-se na experiência estadunidense durante a década de 1980, quando os programas anti-drogas conduzidos pelos EUA no México, em Cuba e na Jamaica ocasionaram a migração dos cultivos de folha de coca e *marijuana* para a Colômbia e a decorrente consolidação do narcotráfico neste país. Note-se, pois, que os países andinos não empreenderam avanços significativos no desenvolvimento de mecanismos de cooperação nesse sentido; as principais medidas foram tomadas unilateralmente.

O mesmo ocorreu com relação à contenção das guerrilhas nas fronteiras: os governos de Brasil, Equador, Peru e Venezuela privilegiaram medidas unilaterais – no caso, o aumento da concentração de militares e policiais nacionais nas regiões próximas à fronteira – ao invés de empreender esforços regionais de cooperação.

No que diz respeito ao ingresso massivo de refugiados colombianos nos países vizinhos, bem como de deslocados internos nas fronteiras, é preciso ser mais cauteloso na análise. Isso porque, sob a coordenação do ACNUR, Equador e Venezuela assinaram com o governo colombiano um mecanismo de cooperação denominado “comissão tripartite”, espécie de fórum em que se debatem possíveis formulações políticas para o tratamento do problema. No entanto, a funcionalidade desse mecanismo tem sido prejudicada pelos recorrentes atritos diplomáticos entre os países da região, de forma que o aprimoramento das referidas comissões tem apresentado muitos altos e baixos (Defensoría, 2003, pp. 40-1).

À parte das comissões tripartites, é possível observar, principalmente no período mais recente, o recurso dos países andinos à militarização das regiões limítrofes à Colômbia com vistas a reduzir e controlar as passagens transfronteiriças. No caso do Equador, país que recebeu 16.100 solicitações de refúgio de colombianos entre 2000 e 2003, a preocupação com relação à entrada massiva de refugiados colombianos levou o Presidente Lucio Gutiérrez (2003-2005) a emitir o Decreto Executivo de Áreas de Reserva

colombiano y las respuestas de los gobiernos andinos [...] no han servido para crear un marco cooperativo; más bien, han generado tensión regional. Frente al conflicto, siguen primando las lógicas de contención concebidas desde intereses nacionales y no regionales”.

(abril de 2003), por meio do qual estabelecia a inclusão das zonas fronteiriças no Plano de Guerra das Forças Armadas. Além de prever o incremento de militares equatorianos na região, o Decreto incluía medidas como a eliminação do livre trânsito e a realização de um censo para obter informações sobre as atividades das pessoas que habitam a área sob controle militar (Beltrán; Durán, 2004, p. 60).

No âmbito das negociações junto aos grupos armados colombianos, houve apenas envolvimento ocasional de países andinos, com destaque para os recentes esforços do Presidente venezuelano, Hugo Chávez, de negociar com as lideranças das FARC a libertação de alguns reféns, os quais foram considerados pontuais comparativamente às iniciativas destacadas nesta pesquisa.

Além disso, como destacaram Bonilla & Cepik (2004, pp. 72-4), os países andinos apresentam pouca convergência de prioridades em matéria de segurança relativamente à Colômbia. Por exemplo, apesar de o terrorismo constituir um tema de alta prioridade para a agenda colombo-estadunidense, Venezuela, Equador e Bolívia parecem direcionar pouca atenção a essa problemática. O mesmo ocorre com o tema do narcotráfico. O ponto em que parece haver uma convergência de percepções dos países andinos diz respeito à pobreza e à criminalidade. O governo colombiano, entretanto, não percebe na pobreza uma fonte considerável de ameaças, em contraste com seus vizinhos Venezuela e Bolívia, que atribuem alta prioridade ao problema. Quanto à criminalidade, a escala de priorização varia entre os graus médio e alto (Colômbia, Peru e Bolívia no primeiro pólo; Venezuela e Equador, no segundo). Contudo, cabe destacar que os governos andinos têm privilegiado políticas de alcance doméstico ao invés de mecanismos de cooperação internacional para tratar dos problemas de pobreza e criminalidade.

Desse modo, apesar de sentirem os efeitos do conflito de forma mais incisiva que outros Estados, os países andinos parecem não priorizar esforços de coordenação com o governo colombiano nos temas de narcotráfico, guerrilhas e refugiados. A lacuna explicativa entre a internacionalização de fato e a internacionalização dos processos de resolução do conflito colombiano nessa região constitui, entretanto, interessante objeto de análise para uma futura pesquisa.

Assim, para os fins deste estudo, parece justificável a restrição do grupo de países aos quais esta pesquisa atentarà a EUA, OEA, ONU e UE. Como veremos nos capítulos seguintes, a agenda desses países para o conflito armado colombiano não é convergente. É precisamente esta a motivação por trás deste estudo: identificar as diferenças que

caracterizam as abordagens hemisférica e global para o conflito armado colombiano e analisar a relação entre essas agendas.

1.2. Dos aspectos conceituais e teóricos

Antes de tudo, cabe ressaltar que esta pesquisa não estabelece vínculo com nenhum enfoque teórico específico. Busca, por outro lado, aproveitar as contribuições de alguns dos arcabouços teóricos do campo das Relações Internacionais, com o objetivo de compreender o comportamento dos principais atores envolvidos nos processos de paz do conflito armado colombiano, exercício que será feito ao longo da dissertação.

Além disso, algumas teorias de Relações Internacionais, bem como os estudos sobre conflitos armados, servirão de inspiração para os conceitos que fundamentam a análise do caso colombiano. Esta seção lança-se à discussão dos conceitos pertinentes aos objetivos desta pesquisa – conflito armado, conflito armado internacionalizado, agenda interméstica e securitização –, desenvolvidos, respectivamente, nas formulações do Instituto de Pesquisa para a Paz de Estocolmo, de Manning (1977) e Milner (1997), Buzan (1991), Waever (1995) e de Buzan, Waever e Wilde (1998).

Dito isso, partiremos à análise do principal conceito empregado neste estudo: conflito armado. Esta pesquisa entende por *conflito armado* a incompatibilidade entre atores que envolve questões de governo ou de território, ou ambas, na qual duas ou mais partes recorrem à força armada¹⁰. Dentre as três categorias de conflitos identificadas na bibliografia pertinente à temática deste trabalho – conflito interestatal, conflito civil e conflito civil internacional –, destacam-se, para a finalidade da pesquisa, apenas os dois últimos.

O *conflito civil* corresponde ao confronto entre governo e grupos de oposição internos e se desenvolve dentro dos limites territoriais do Estado. Para os propósitos deste trabalho, esta definição será suficiente. Deve-se ter em mente, entretanto, que existe um debate fundamentado na necessidade de se diferenciar uma *crise interna* de um *conflito civil*. Nesse sentido, pode-se destacar a definição de Licklider (2001), para

¹⁰ A definição fornecida pela base de dados Uppsala Conflict Data Program (UCDP) acrescenta a este conceito que, do enfrentamento armado entre as partes, devem resultar, pelo menos, 25 mortes por ano. A base de dados se encontra acessível no *link*: <<http://www.ucdp.uu.se>>. Para mais detalhes, ver Wallesteen & Sollenberg (1995).

quem só se define um caso como conflito civil se três critérios forem atendidos: *i.* a população de uma região deve obedecer a mais de uma autoridade¹¹; *ii.* deve haver violência em larga-escala, isto é, 1.000 mortes por ano em decorrência de batalhas, e deve existir resistência efetiva¹²; *iii.* deve existir, nos líderes mais influentes a preocupação acerca da possibilidade de uma coexistência com os inimigos sob uma mesma unidade política depois que a troca de hostilidades cessar¹³.

O próprio autor reconhece que tal definição está sujeita a críticas, uma vez que diversos termos centrais empregados nesta formulação não são mensuráveis. Por exemplo, como definir a parcela da população que deve apoiar os grupos divergentes do Estado? Outro ponto discutível é a arbitrariedade presente no segundo critério. O patamar mínimo de 1.000 mortes por ano não distingue as diferentes durações dos conflitos, além de não incluir um elemento de proporcionalidade entre o número de baixas e a população sobre a qual incide o conflito.

O tipo de conflito que confere maior polêmica ao debate acadêmico é, sem dúvida, o *conflito civil internacional*. De acordo com a diretriz do Conselho de Segurança da ONU, este consiste no enfrentamento armado entre governo e grupos internos de oposição, travado dentro dos limites territoriais do Estado, que ameaça a paz e a segurança internacionais.

Contudo, o problema central do conceito reside em sua margem interpretativa. Como definir o que é de fato uma ameaça à segurança internacional? Existem inúmeros parâmetros que poderiam ser evocados para caracterizar tal ameaça, todos sujeitos à uma avaliação subjetiva: por exemplo, o efeito *spill over* produzido por um conflito (como o fluxo de refugiados), violações sistemáticas de direitos humanos (como a existência ou não de um genocídio), geração de precedentes de impunidade, entre outros.

Na tentativa de tornar mais objetiva a definição em questão, Harbom & Wallensteen (2005) sustentam que, além de constituir um enfrentamento armado dentro das fronteiras nacionais, o conflito civil internacional apresenta a intervenção de atores externos, na forma de tropas. Os autores identificam três categorias destes, as quais podem se sobrepor: i) potências e/ou seus aliados, buscando conquistar ou bloquear uma vantagem estratégica frente a seu oponente (o que se aproxima muito do modelo de

¹¹ Essa população paga impostos, fornece combatentes para suas milícias, honra seus símbolos etc, além de obedecer formalmente às normas do governo ainda existente.

¹² Por “resistência efetiva”, Licklider entende que pelo menos dois lados devem estar preparados para o conflito armado antes de que este tenha início

¹³ Esta preocupação influencia diretamente o tipo de resolução do conflito que as partes estão dispostas a aceitar.

intervenções observado na Guerra Fria); ii) Estados vizinhos com preocupações próprias relacionadas ao conflito; e iii) intervenções de natureza mais assimétrica, envolvendo tropas de potências em um conflito interno de um Estado de menor poder relativo (por exemplo, o padrão neo-colonial de conflito ou a guerra contra o terrorismo).

Diante do acima exposto, tem-se que o caso colombiano corresponde a um conflito, na medida em que envolve questão de governo e de território, na qual as partes recorrem à força armada. Seu enquadramento como conflito interno é problemático, na medida em que seus efeitos já não mais se circunscrevem às fronteiras da Colômbia. Ainda que a definição do conceito de *guerra civil internacional* seja problemática e careça de maturidade teórica, o conflito armado colombiano parece se aproximar mais dessa definição. No entanto, é preciso delinear algumas ressalvas a essa aplicação, principalmente no que diz respeito à sua utilização ao longo da pesquisa.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à definição de Harbom & Wallensteen (2005), a intervenção externa observada no conflito armado colombiano não ocorre por meio de tropas. Os EUA, cuja proposta de resolução para o conflito é de natureza militar, oferecem treinamento e equipamentos às forças oficiais colombianas¹⁴, mas não tropas oficiais estadunidenses.

Segundo, Harbom & Wallensteen entendem intervenção externa como presença militar estrangeira. Nas entrelinhas dessa leitura parece estar a premissa de que a intervenção militar ocasiona uma perda de autonomia por parte do Estado que constitui o núcleo do conflito armado, uma vez que cede o monopólio da violência não às forças insurgentes, mas a um aliado estrangeiro. Essa decisão analítica dos autores desconsidera um ponto fundamental: a existência de uma série de possibilidades que não apresentam um componente militar como eixo da intervenção externa. Este é o caso da intervenção de UE, ONU e OEA no conflito armado colombiano¹⁵. Isso não implica afirmar, entretanto, que não exista uma perda parcial de autonomia em intervenções externas em que o componente militar está ausente. Com efeito, essa foi uma preocupação expressamente debatida entre as lideranças políticas colombianas em meados da década de 1990. Reativamente a esse temor, Daniel García-Peña, Alto Comissário para a Paz da administração Samper, afirmou, em um documento governamental datado de 1995, que a tese de que “a participação internacional em um

¹⁴ Algumas empresas estadunidenses de milícias armadas também estão presentes na Colômbia, com destaque para a Armour Group, a MPRI e a Dyncorp. As tropas complementam as forças colombianas em algumas operações.

¹⁵ Ver capítulos 3 e 4 da dissertação.

eventual processo de negociação implicaria colocar a solução de nossos conflitos e o destino de nosso país em mãos estrangeiras”¹⁶ (García-Peña *Apud* Pardo & Carvajal, 2004, pp. 188) era equivocada. Ainda que se considere de grande relevância o estudo das implicações da internacionalização de processos de paz sobre a autonomia do Estado que acolhe as intervenções estrangeiras, esse debate será abordado de forma tangencial nesta pesquisa. Fica, no entanto, a sugestão para uma agenda futura de pesquisa.

Em terceiro lugar, as definições empregadas pelo Conselho de Segurança e por Harbom & Wallensteen (2005) caminham em sentidos distintos: a primeira enfatiza os *efeitos* do conflito – analogamente ao que nos referimos no início deste capítulo como *internacionalização de fato* – e a segunda, a participação de atores externos – *internacionalização de processos de paz*. Como foi dito no início deste capítulo, embora se reconheça um *continuum* entre o primeiro e o segundo – ou mesmo, como sustentam Pardo & Carvajal (2004, p. 160), que esses dois processos se alimentam mutuamente – esta pesquisa atentará para a internacionalização dos processos de paz.

O anteriormente dito nos leva a um outro conceito fundamental para o desenvolvimento deste estudo. A força motriz por trás da internacionalização do processo de paz colombiano é o que Manning (1977) denominou “agenda interméstica”, isto é, uma agenda constituída por temas simultaneamente domésticos e internacionais em sua essência. Por meio de sua formulação, o autor advogava que as fronteiras tradicionais entre “doméstico” e “internacional” haviam se tornado obsoletas na análise contemporânea. Os exemplos mais recorrentes de temas intermésticos são: as drogas, a imigração, o meio-ambiente e o comércio internacional – muitos dos quais estão presentes na agenda doméstica colombiana para o conflito armado. Para Manning, na abordagem *interméstica*, a formulação de uma política tende a emergir de uma série de acordos que não podem ser interpretados segundo os axiomas tradicionais, nos quais é sublinhada a idéia de interesse nacional. Da mesma forma, a expectativa de que uma política pode ser significativamente abordada por meio de instituições internacionais tampouco é aplicável.

Uma interessante complementação a essa visão foi oferecida por Milner (1997), para quem é a estrutura política doméstica que irá moldar o grau e a forma de cooperação

¹⁶ Tradução da autora. No original: “la participación internacional en un eventual proceso de negociación implicaría poner la solución de nuestros conflictos y el destino del país en manos extranjeras”.

internacional, chegando a sugerir que a política doméstica¹⁷ influencia mais do que fatores internacionais, por ser aquela o *locus* em que são produzidos custos distributivos numa poliarquia de grupos sociais. Nesse enfoque, o argumento central é de que a cooperação entre Estados é menos afetada pelo medo dos ganhos relativos de outros países ou da trapaça do que pelas conseqüências distributivas internas das metas cooperativas. A autora defende que, por gerarem perdedores e ganhadores domésticos, os acordos de cooperação produzem apoiadores e opositores (Milner, 1997, p. 9). Os esforços colombianos de criar instituições especializadas na gestão da cooperação internacional para o conflito colombiano, como o Fundo de Investimentos para a Paz e a Agência Presidencial para a Ação Social e a Cooperação Internacional, podem ser analisados sob esta perspectiva. O governo colombiano buscava, com isso, ganhar no tabuleiro interno e externo. De um lado, reunir recursos externos com vistas à resolução do conflito armado; de outro, consciente das desvantagens de tratar problemas internos em cenários internacionais, manter o controle sobre a determinação dos rumos do processo de paz.

Outro aspecto conceitual que dará sustentação a esta pesquisa diz respeito ao conceito ampliado de segurança¹⁸ e aos processos de securitização. Na década de 1990, houve uma série de iniciativas voltadas à ampliação do conceito de segurança, sob o argumento de que a definição tradicional era incompatível com o contexto internacional. Esse questionamento surgiu tanto em meio às lideranças políticas como na academia devido à crescente insatisfação com “o intenso estreitamento do campo de estudos imposto pelas obsessões da Guerra Fria”¹⁹ (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 2). O aumento de tal insatisfação foi estimulado pela ascensão das agendas internacionais econômica e ambiental durante as décadas de 1970 e 1980 – conforme observado pela teoria da interdependência (Keohane; Nye, 1977), cujas contribuições serão resgatadas ao longo desta pesquisa – e, posteriormente, pela emergência de temas relacionados à questão da identidade e do crime transnacional na década de 1990. O caso do conflito

¹⁷ É interessante destacar sua definição de Estado para melhor compreensão da lógica aplicada pela autora: o Estado é composto de atores com preferências distintas que disputam por poder de tomada de decisão.

¹⁸ Segundo Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 21), “[...] segurança está relacionada à sobrevivência. Trata-se de uma questão apresentada como ameaça existencial a determinado objeto referente (tradicionalmente, mas não necessariamente, o Estado, o qual incorpora governo, território e sociedade). A natureza especial das ameaças em matéria de segurança justifica o uso de medidas extraordinárias para lidar com elas”. Tradução da autora. No original: “[...] security is about survival. It is when an issue is presented as posing an existential threat to a designated referent object (traditionally, but not necessarily, the state, incorporating government, territory, and society). The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them”.

¹⁹ Tradução da autora. No original: “[...] intense narrowing of the field of security studies imposed by the military and nuclear obsessions of the Cold War”.

armado colombiano constitui um dos reflexos da expansão da agenda de segurança acima mencionada. O capítulo seguinte analisa, em linhas gerais, os processos que confluíram para que a agenda da crise colombiana fosse *securitizada*.

Note-se, pois, a relevância das contribuições teóricas da Escola de Copenhague, dentro da qual um grupo de estudiosos atentou para a necessidade de ampliação do conceito de segurança para quatro esferas além da militar: econômica, social, política e ambiental²⁰.

Longe de descartar a esfera militar, os pós-positivistas reafirmaram sua importância, reconhecendo que o processo de securitização se encontrava mais institucionalizado nesta. Aqui, o Estado constitui o principal objeto referente no campo da segurança – isto é, aquilo que é visto como ameaçado existencialmente e que possui uma demanda legítima por sobrevivência –, sendo as elites políticas os principais agentes securitizadores, visto que são os porta-vozes legais das ameaças à segurança nacional. A esfera política diz respeito às ameaças que se dirigem à soberania do Estado e, desse modo, podem envolver questões relacionadas a reconhecimento, legitimidade e autoridade. Neste caso, os atores securitizadores são, predominantemente, de natureza governamental. Em terceiro lugar, as ameaças de ordem societal são estabelecidas em situações em que uma identidade coletiva sente sua existência ameaçada. Esta esfera está mais diretamente relacionada ao histórico amigo-inimigo do que a avaliações mais objetivas. A dimensão econômica, por sua vez, abriga ameaças relacionadas à provisão de materiais estratégicos e à fragilização da indústria de base²¹. Por fim, a esfera ambiental apresenta a particularidade de que a atividade humana condiciona e é condicionada pelo meio-ambiente.

Note-se que a ampliação do conceito de segurança proposta pela Escola de Copenhague buscou identificar os campos em que se identificavam potenciais objetos referentes. No entanto, a securitização propriamente dita destes depende de outros elementos além da identificação de uma ameaça existencial, quais sejam: é preciso que os interlocutores aos quais se dirigem os agentes securitizadores aceitem a reivindicação

²⁰ O notável desenvolvimento de estudos nessa área teve início com o trabalho de Barry Buzan intitulado **People, States and Fear: an agenda for international security studies in the Post-Cold War Era** (1991).

²¹ É interessante observar que Buzan (1991) argumenta que processos de regionalização econômica são acompanhados pela formação de comunidades de segurança.

destes²² e que o contexto no qual a tentativa de securitização ocorra seja favorável²³ (Buzan; Waever; Wilde, 1998).

Para Buzan, Waever e Wilde (1998), as relações internacionais no contexto posterior à Guerra Fria ocorreriam sob um caráter regionalizado, uma vez que o colapso da bipolaridade implicou o fim da principal força organizadora das dinâmicas globais.

As grandes potências remanescentes não são mais motivadas por rivalidades ideológicas, e todas elas sinalizam nitidamente querer evitar engajamentos políticos de maior amplitude, a menos que seus próprios interesses sejam afetados imediatamente e fortemente. Esta situação cria uma liderança fraca no nível global e, por conseguinte, conduz à assunção de que, mais do que nunca, as regiões deverão resolver suas próprias questões sozinhas²⁴ (Op. cit., p. 9).

Assim, embora todos os Estados estejam sujeitos a uma rede global de interdependência em matéria de segurança, as ameaças percorrem distâncias menores com maior velocidade e intensidade (Op. cit., 1998). Sob esta premissa, os processos de securitização são mais recorrentes no âmbito regional ou sub-regional, o que motivou Barry Buzan a formular, em 1983, a teoria dos chamados Complexos Regionais de Segurança.

Desse modo, a interdependência no campo da segurança ocorre de forma heterogênea no sistema internacional: sua manifestação incide com maior intensidade sobre agrupamentos regionais. Posto isso, os Complexos Regionais de Segurança são definidos como “[...] um grupo de Estados cujas principais percepções e preocupações em segurança estão de tal modo interligadas, que seus problemas de segurança nacional não

²² “Um discurso que se propõe a apresentar algo como uma ameaça existencial a um objeto referente não cria, por si só, securitização – trata-se de um *movimento de securitização*, mas a questão somente é securitizada se e quando a audiência a aceita como tal” (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 25). Tradução da autora. No original: “A discourse that takes the form of presenting something as an existential threat to a referent object does not by itself create securitization – this is a *securitizing move*, but the issue is securitized only if and when the audience accepts it as such”.

²³ As “condições facilitadoras” possuem duas categorias. A primeira delas diz respeito à bagagem lingüística incorporada ao discurso securitizador. A segunda diz respeito ao contexto externo ao discurso, entendido como a combinação entre o capital social do agente securitizador (que deve assumir uma posição de autoridade, não necessariamente oficial) e a própria ameaça (Op. cit., pp. 32-3).

²⁴ Tradução da autora. No original: “The remaining great powers are no longer motivated by ideological rivalries, and they all show conspicuous signs of wanting to avoid wider political engagements unless their own interests are immediately and strongly affected. This situation creates weak leadership at the global level and, consequently, leads to the assumption that more than before, regions will be left to sort out their own affairs”.

podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente dos demais Estados”²⁵ (Op. cit., p. 12).

A dinâmica interna de um complexo regional é determinada pelas relações de amizade ou inimizade observadas no tratamento das questões relativas à interdependência em matéria de segurança. Ou seja, sua formação pode ser ocasionada por percepções mútuas de ameaça externa às fronteiras deste, ou por sentimentos recíprocos de confiança em questões relacionadas à segurança. Tais manifestações devem constituir padrões duráveis de relação – não necessariamente permanentes –, e não interações pontuais na escala temporal.

Como vimos na seção anterior, seria de se esperar que a região andina se articulasse em um complexo de segurança. No entanto, a deficiência observada nos Estados que compõem a região não torna possível o empreendimento de esforços no sentido da construção de mecanismos de cooperação em matéria de segurança²⁶. Em vez disso, prevalece a presença e influência estadunidenses na determinação dos programas com vistas à resolução dos principais problemas em matéria de segurança comuns aos países andinos. Com isso, não se deseja afirmar que a presença dos EUA na região operou no sentido da subordinação da dinâmica de segurança regional ao padrão mais amplo de rivalidade entre grandes potências – o que Buzan, Waever e Wilde (1998, pp. 12-3) chamam de *overlay*. Isso implicaria defender a existência de tal dinâmica anteriormente à sobreposição dos EUA, o que não se sustenta.

Embora não pretenda se valer unicamente dos elementos teóricos desenvolvidos na teoria dos complexos regionais de segurança, esta pesquisa tem por objetivo analisar os temas que constituem a agenda hemisférica e global voltadas ao conflito armado colombiano. Nesse sentido, um dos possíveis resultados deste estudo é o teste da premissa de fundo da referida teoria – de que as ameaças transitam com maior

²⁵ Tradução da autora. No original: “[...] a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another”.

²⁶ Conforme colocam Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 12): “[...] um complexo de segurança pode não existir [...] em áreas nas quais os estados possuem tão poucas capacidades, que seu poder se projeta pouco – quando se projeta – além de suas fronteiras. Estes estados apresentam perspectivas de segurança direcionadas ao âmbito doméstico, e a interação em matéria de segurança entre eles é insuficiente para gerar um complexo local”. Tradução da autora. No original: “[...] a security complex may not be present [...] in some areas local states have so few capabilities that their power projects little, if at all, beyond their own boundaries. These states have domestically directed security perspectives, and there is insufficient security interaction among them to generate a local complex”.

intensidade e valocidade entre Estados mais próximos. A agenda hemisférica se sobrepõe à global? Em que temas isso ocorre com maior frequência?

Para tal, a inserção de temas do conflito armado colombiano na agenda de EUA, UE, OEA e ONU será interpretada à luz dos estudos sobre securitização. Em outras palavras, de acordo com a leitura feita por esses atores, os principais temas que configuravam a crise colombiana foram identificados como ameaças à segurança, entendida em seu conceito ampliado, na medida em que a natureza dos temas com os quais se envolveram não se restringia à esfera militar. No caso europeu, esse aspecto é evidente: os programas europeus possuem objetivos políticos, sociais e ambientais. Com efeito, o contexto da participação desses atores nas tentativas de resolução do conflito é o pós-Guerra Fria, período em que as lideranças políticas empreendiam uma redefinição do conceito de segurança; no âmbito da ONU, por exemplo, esse processo de redefinição culminou no conceito de segurança humana, que colocava o indivíduo no centro das preocupações políticas.

A internacionalização da agenda para a paz na Colômbia ocorreu gradualmente e em dois sentidos. Primeiramente, em direção à amplitude do leque temático da referida agenda (horizontal). Em segundo lugar, no sentido vertical, na medida em que houve um aprofundamento dos programas ao longo do tempo.

A preocupação em abordar o tema da securitização nesta pesquisa caminha mais no sentido de apresentar a face acadêmica do debate acerca da ampliação do conceito tradicional de segurança – uma vez que os principais processos políticos que se encarregaram dessa alteração serão abordados no segundo capítulo – do que propriamente analisar a inserção dos temas relacionados ao conflito armado colombiano *com base* nos processos de securitização. Estes permanecerão, portanto, nas entrelinhas do estudo e serão mencionados pontualmente, de modo a oferecer ao leitor a contribuição teórica das teorias sobre securitização em relação a determinado aspecto.

Apresentado o quadro conceitual que fundamenta esta pesquisa, parte-se à estrutura dos capítulos. O capítulo seguinte trata do contexto em que se insere a participação de EUA, UE, ONU e OEA nas tentativas de resolução do conflito armado colombiano. O terceiro capítulo trata da agenda global (entendida como externa ao âmbito hemisférico), isto é, da ONU e da UE; por sua vez, o capítulo quatro busca mapear os temas que constituem a agenda regional formulada no âmbito dos EUA e da OEA para o conflito colombiano. Por fim, a conclusão apresenta uma abordagem comparativa entre as

duas agendas e delinea algumas reflexões acerca do propósito desta pesquisa: a qualificação da internacionalização do processo de paz da Colômbia.

Capítulo 2. O conflito armado colombiano: internacional em que medida?

Como foi dito acima, a *internacionalização* do conflito colombiano será entendida aqui como a participação de atores estrangeiros nas tentativas de resolução do conflito. Pareceria lógico supor que o interesse dos atores em participar desses processos aumentasse em conformidade com o recrudescimento do conflito, ou seja, que o transbordamento do conflito para além de suas fronteiras servisse de motivação para a internacionalização das propostas de paz. No caso colombiano, entretanto, tal suposição não é válida, ao menos no que diz respeito à década de 1980. Como veremos, nessa época, o aumento dos índices de homicídio por motivos políticos e o fortalecimento estratégico-militar das guerrilhas encontraram uma postura reticente da comunidade internacional frente ao conflito. Ao mesmo tempo, os governos colombianos desse período optaram pela *nacionalização* da resolução do conflito, isto é, buscaram implementar mecanismos essencialmente nacionais com vistas à sua pacificação. Este capítulo busca mostrar que a lacuna explicativa mencionada pode ser reduzida se agregarmos o contexto internacional à análise. Em outras palavras, a agenda da Guerra Fria parece ter desempenhado um papel condicionante sobre as possibilidades identificadas pelas gestões de Belisário Betancur e Virgilio Barco.

Na década de 1990, a reformulação da agenda internacional criou a oportunidade para uma nova inserção geopolítica da Colômbia no mundo. Associado ao recrudescimento do conflito, esse contexto internacional favorável serviu de combustível para a multiplicação de demandas nas esferas política e social da Colômbia por uma maior participação internacional nas propostas de resolução do conflito. Com efeito, em meados da década de 1990, já é possível observar uma série de iniciativas internacionais voltadas à crise colombiana, processo que atinge seu ápice com o Plano Colômbia.

A seguir, será apresentada uma análise em dois tempos. Primeiramente, o foco incidirá sobre a década de 1980, quando é inaugurada a era dos processos de paz. Aqui, o objetivo é compreender a equação “recrudescimento do conflito sem intervenção internacional” que prevaleceu nesse período. A segunda seção foi desenvolvida com base na identificação de um ponto de inflexão em meados da década de 1990, a partir do qual se passa a observar um maior envolvimento da comunidade internacional nos programas voltados à resolução do conflito. O exercício comparativo entre esses dois períodos é

bastante revelador no que diz respeito aos principais processos que explicam o engajamento internacional em direção ao caso colombiano.

2.1. Década de 1980: recrudescimento do conflito sem intervenção internacional

A década de 1980 – mais precisamente, o ano de 1982 – marcou o início dos processos de paz na Colômbia. Com efeito, “Em 1982, a situação já parecia suficientemente grave para que diversos setores de opinião considerassem que convinha urgentemente se esforçar em abrir negociações com todas as guerrilhas ou parte delas”²⁷ (Pécaut, 2006, p. 313).

Há alguns eventos que corroboram a afirmação de Pécaut. Em primeiro lugar, em 1979, entra em cena uma nova guerrilha, o Movimento 19 de abril (M-19), indicando que a atividade guerrilheira ainda estava em expansão. Fundado no contexto da eleição presidencial de 1970²⁸, que ocorreu em 19 de abril, o M-19 era formado por membros dissidentes das FARC e da Aliança Nacional Popular (ANAPO), o que se refletia em seu discurso fortemente nacionalista e com orientações marxistas. Até 1980, essa guerrilha empreendia ações de pequeno alcance, como o roubo da espada de Simon Bolívar em um museu no centro de Bogotá e o seqüestro de caminhões de entrega de leite para dar à população mais pobre. No entanto, em 1980, o M-19 passou a empreender ações que despertavam a atenção da mídia internacional: nesse mesmo ano, tomou a Embaixada da República Dominicana, quando embaixadores de quinze países realizavam uma reunião. Em 1985, um ano após ter assinado junto ao Presidente Betancur um acordo de cessar-fogo, o grupo tomou o Palácio da Justiça, ação que levou à morte de 11 juízes da Corte Suprema de Justiça e de 90 civis.

Além da entrada em cena do M-19, a década de 1980 coincide com a adoção, por parte das guerrilhas já existentes, de estratégias militares determinantes para seu

²⁷ Tradução da autora. No original: “En 1982 la situación parecía ya lo suficientemente grave como para que diversos sectores de opinión consideraran que convenía esforzarse urgentemente en abrir negociaciones con todas las guerrillas o parte de ellas”.

²⁸ O general Rojas Pinilla, que havia ocupado a Presidência por meio do golpe-legitimado de 1953, adotara, nessa época, um discurso populista e conquistara apoio de parte expressiva da população colombiana. Pinilla, que concorria nas eleições como candidato presidencial da ANAPO, afirmou-se vítima de fraude eleitoral, uma vez declarado perdedor no resultado do pleito.

fortalecimento frente ao Estado. Em 1982, as FARC dão início a um processo de redefinição de seu papel como guerrilha. Reunidos na Sétima Conferência, seus integrantes adotaram uma nova estratégia de operações, que buscava converter as FARC em um movimento guerrilheiro mais ofensivo. Para tal, a primeira medida foi qualificar a guerrilha como um “exército popular revolucionário”²⁹. A nova estratégia militar visava a reforçar sua presença no território colombiano, por meio, principalmente, da multiplicação de frentes. Em menos de dez anos, o número de frentes das FARC já havia passado de nove (em 1979) para trinta (em 1986) (Op. cit., p. 318). A presença dessas novas unidades de combate também foi diversificada: além de Caquetá, região em que a guerrilha estava presente desde 1975, as operações foram ampliadas para os departamentos de Huila, Cauca e Urabá. Em 1985, as FARC estavam presentes em 173 dos 1050 municípios da Colômbia. Tomo emprestadas novamente as palavras de Daniel Pécaut (Op. cit., p. 319):

Assim, o problema das guerrilhas muda de natureza e escala. De fenômeno crônico porém marginal, enraizado na tradição de violência e nos conflitos pela terra, transforma-se em componente de um processo que, pela primeira vez, coloca como objetivo a luta pelo poder³⁰.

Como as FARC, o ELN também passou por uma re-estruturação no início da década de 1980. Em decorrência de uma política de ampliação de sua base de apoio no meio estudantil e na classe média, a guerrilha, quase extinta em finais dos anos 1960³¹, renovara seu corpo de lideranças³² e ressurgira com um número maior de integrantes e armamentos. A nova estratégia do ELN pautava-se na oposição às empresas estrangeiras, em particular, às companhias petroleiras instaladas em Magdalena Medio e

²⁹ Isso implicou o acréscimo de EP (Exército Popular) à sigla FARC.

³⁰ Tradução da autora. No original: “El problema de las guerrillas cambia así de naturaleza y escala. De fenómeno crónico pero marginal, arraigado en la tradición de violencia y en los conflictos por la tierra, se transforma en componente de un proceso que, por primera vez, plantea como objetivo la lucha por el poder”.

³¹ Logo após o surgimento do ELN, em 1965, instaurou-se, tal qual na revolução cubana (inspiradora do movimento), um tribunal revolucionário que passou a julgar e condenar à morte comandantes que se opunham às lideranças do movimento. Alguns destes perseguidos políticos lograram escapar e tornaram-se informantes do Exército colombiano em troca de proteção. Assim, no final da década de 1960, o ELN teve muitos de seus membros capturados pelo Exército.

³² O assassinato, em 1966, do Padre Camilo Torres, influente integrante do grupo ligado à teologia da libertação, teve repercussões sobre a orientação política castrista do ELN, o qual desenvolveu uma ideologia cristã-marxista. Torres foi sucedido pelo padre Manuel Pérez (conhecido como “El Cura” – “O Padre”), quem exerceu a liderança do grupo junto a Fábio Vásquez Castaño a partir de 1980. A Pérez, atribuiu-se a superação das divergências entre as diversas facções dentro do ELN.

Norte de Santander³³. Dita oposição se manifestava por meio de taxas (*tasas revolucionárias*), seqüestros (*retensión*)³⁴ de funcionários dessas empresas, bem como explosões de oleodutos, com o objetivo de gerar prejuízos financeiros a essas empresas³⁵.

O surgimento de novas guerrilhas³⁶ e a redefinição da estratégia de combate das FARC e do ELN geraram diversos enfrentamentos entre esses grupos e as Forças Armadas. Algumas regiões do país – destacadamente, no Sul do país, Cauca, Valle, Santander, Antioquia e Magdalena Medio – transformaram-se em verdadeiros campos de guerra, resultando em mortes, seqüestros, desapareições e êxodos forçados de populações.

Para além da guerra declarada entre as forças oficiais e as guerrilhas, havia ainda três fatores significativos na conformação do quadro de violência que caracterizou a década de 1980: a consolidação do narcotráfico, cujos recursos deram impulso ao espiral de violência do conflito armado; a emergência de grupos paramilitares, que conferiram uma complexidade ainda maior ao conflito, vez que constituem um grupo armado à margem da lei cuja razão de ser é a eliminação das guerrilhas; e a violência política contra os integrantes da União Patriótica (UP) – primeira tentativa de ação política das FARC –, que teve como um de seus principais efeitos a descrença quanto às perspectivas de uma convivência política pacífica entre os grupos armados.

O narcotráfico adquirira força na Colômbia na década de 1970, época em que o país ocupou o lugar do México e da Jamaica no fornecimento de *marijuana*, e de Cuba, na produção de cocaína³⁷. Por constituir uma atividade altamente lucrativa, os traficantes

³³ A oposição era, entretanto, generalizada, isto é, estendia-se a empresas estrangeiras de diversos setores. Assim, as “taxas revolucionárias” eram aplicadas sobre as empresas que exploravam o cultivo de banana (principalmente, na província de Urabá, em Antioquia), o café (Norte de Antioquia e sul do Cauca) e a extração do ouro (notadamente, no Sul de Bolívar).

³⁴ A partir de 1999, observa-se uma mudança de conduta do ELN no tocante à prática de seqüestros. Estes passaram a atender ao objetivo do grupo de chamar a atenção da mídia internacional, lógica dentro da qual se enquadra o seqüestro de todos os passageiros de um voo comercial em Bucaramanga (abril de 1999); assim como a retenção de toda uma congregação de uma igreja em Cali (maio de 1999), e o seqüestro de mais de 30 administradores de um *resort* nos entornos de Cali (setembro de 2000).

³⁵ Durante o processo de paz no governo Pastrana, calcula-se em torno de 100 o número de ataques a oleodutos e gasodutos na Colômbia. A Companhia Colombiana de Petróleo (ECOPETROL) estima seu prejuízo com a explosão do gasoduto Caño Limón-Coveñas em torno de US\$ 201 milhões (International Crisis Group, dez. 2003).

³⁶ Além do M-19, surge, também nessa época, o Movimento Quintín Lamen, braço armado de indígenas do departamento de Cauca.

³⁷ Com relação à *marijuana*, o sucesso da implementação, por parte do governo estadunidense, de programas de erradicação desses cultivos no México e na Jamaica abriu espaço para que a Colômbia assumisse a posição ocupada por esses países no tráfico da droga. Em meados da

colombianos logo se ocuparam de todos os estágios de produção dessas drogas. Em meados da década de 1980, já havia duas redes de grande porte operando no país: uma com núcleo em Medellín, e outra, em Cali. Conhecidas como cartéis³⁸, essas redes coordenavam as conexões nacionais e internacionais da indústria da droga, como a compra de insumos para o processamento, o despacho da droga para o exterior e sua distribuição³⁹. Durante a década de 1980, esses cartéis empreenderam ações violentas contra o governo, em resposta às políticas de fumigação⁴⁰ e extradição; e contra a população civil, entre outras motivações, a fim de expulsar proprietários ou ocupantes de terras. Estima-se que cerca de 577 mortes – concentradas nas cidades de Santa Marta, Guajira e Medellín – tenham sido causadas pela violência do narcotráfico, entre maio de 1977 e agosto de 1980 (Craig, 1983, p. 338).

Não tardou para que essa atividade em franca expansão penetrasse na esfera política colombiana. Isso ocorreu de diversas formas. Ao que tudo indica, os recursos do narcotráfico começaram a operar no plano da institucionalidade a partir de meados da década de 1970, quando irromperam os primeiros escândalos de financiamento de campanhas por parte de narcotraficantes⁴¹. Também, a aliança desses grupos com a

década de 1970, entretanto, a demanda por cocaína superou a de *marijuana* na Europa e nos EUA, de modo que o negócio *cocalero* se tornou muito rentável, e os narcotraficantes colombianos substituíram os pioneiros cubanos de Miami na rota do tráfico para os EUA. Nessa época (1973), a Colômbia exportava somente pequenas quantidades de cocaína e *marijuana*. Já em 1979, exportava 37 toneladas de cocaína e 15 toneladas de *marijuana* (Craig, 1983, p. 326). Esse incremento na produção colombiana de narcóticos foi possível através da instalação de laboratórios clandestinos no país, capazes de converter pasta de coca em hidrócloro de cocaína, principalmente em Bogotá, Medellín, Cali e Pasto.

³⁸ Como destaca Thoumi, “Na realidade, não se tratava de dois típicos cartéis, capazes de excluir e controlar a produção, mas sim de sindicatos que aprimoraram a eficiência da distribuição. Sindicatos menores ficavam à sombra dos dois principais” (2002, p. 108). Tradução da autora. No original: “In reality, these were not truly cartels with the capacity to exclude and control production but rather were syndicates that improved the efficiency of distribution. Smaller syndicates remained in the shadow of the two main ones”.

³⁹ Nos EUA, principal destino da cocaína produzida na Colômbia, os traficantes consolidaram sua rede de distribuição por meio de imigrantes colombianos naquele país.

⁴⁰ Desde a administração de Cesar Turbay Ayala (1978-1982), os Presidentes colombianos – com maior ou menor ênfase – empreenderam políticas de erradicação de cultivos ilícitos e de combate às redes de narcotraficantes.

⁴¹ No início de 1976, Jairo Montoya, deputado federal, foi preso em posse de dez quilos de cocaína. Pouco tempo depois, membros do Senado foram acusados de colusão com narcotraficantes. As eleições de 1978, por sua vez, foram marcadas, por acusações mútuas entre liberais e conservadores de financiamento de campanhas políticas com dinheiro do narcotráfico. Em junho de 1980, o governador do departamento de Cesar, José Guillermo Castro Castro, acusou publicamente dois deputados liberais, Jesus Namen Rapalino e Milciades Cantillo Costa, de utilizar dinheiro proveniente do narcotráfico para empreender suas campanhas políticas. Suas acusações deram início a um intenso debate no Congresso colombiano e a processos envolvendo as partes, nos quais estes últimos exigiam a remoção de Castro Castro. Ainda, de acordo com um

Polícia Nacional e o Exército colombiano em algumas regiões – por exemplo, o departamento de Antioquia, onde operava o cartel de Medellín – permitiu que os laboratórios de processamento da folha de coca funcionassem normalmente.

Sobre os órgãos da justiça, a influência do narcotráfico foi revelada em escândalos relacionados a subornos⁴², ameaças e assassinatos – por vezes, o funcionário da justiça encontrava-se diretamente envolvido com o narcotráfico⁴³. O silenciamento e assassinato de magistrados constituíram episódios recorrentes nessa época, fazendo vítimas na Corte Suprema e no Ministério da Justiça. Aqui, cabe destacar o assassinato, em 1984, do Ministro da Justiça, Rodrigo Lara Bonilla, partidário de uma forte repressão aos narcotraficantes.

Com vistas a minimizar os danos gerados nos cultivos de narcóticos pelo recrudescimento do conflito armado e de estabelecer a ordem para o bom funcionamento de seus negócios, a chamada *narcoburguesia* (proprietários de terra, empresários e traficantes) investiu na formação de milícias privadas. Em 1982, por exemplo, o cartel de Medellín financiou a criação do movimento “Morte aos Seqüestradores” (MAS) – tido como precursor dos grupos paramilitares –, cujo objetivo era intensificar o combate às guerrilhas, que seqüestravam e extorquiam os barões das drogas. As sucessivas derrotas sofridas pelo Exército colombiano para as FARC em meados da década de 1990 serviram de estímulo para que o próprio governo buscasse nos paramilitares respaldo no combate às guerrilhas.

levantamento apresentado por Sanín (2004), feito a partir da imprensa (El Tiempo), houve 41 acusações penais contra congressistas relacionadas a vínculos com o narcotráfico durante a década de 1990. Esses vínculos conhecem seu ápice em 1994, quando do escândalo do financiamento de grupos paramilitares à campanha de Ernesto Samper (1994-1998). Note-se, pois, que o vínculo de líderes políticos colombianos com o narcotráfico tornou-se mote constante dos escândalos políticos do país.

⁴² Um caso polêmico data de maio de 1979, quando Marleny Orjuela Sanchez, conhecida como “a rainha da coca”, foi presa, junto a outros quatro membros de sua quadrilha, por posse de 200 quilos de cocaína pura pelo esquadrão especial de narcóticos da Procuradoria Geral da Nação. Eles foram entregues ao juiz criminal de Bogotá, Leonor Izquierdo de Pava, que a libertou por “falta de evidências”. Esse caso gerou desconforto na Justiça colombiana, que empreendeu uma série de investigações. O Procurador-Geral exigiu, então, que Pava emitisse imediatamente um mandato de prisão de Orjuela. Embora Pava tenha cumprido as ordens, a “rainha da coca” foi solta por ordem do Conselho Superior do Tribunal de Justiça (*Consejo Superior de la Judicatura*) – órgão do ramo judicial colombiano com o mesmo nível orgânico de altas cortes como a Corte Suprema, o Conselho de Estado e a Corte Constitucional.

⁴³ O caso de Guido Alfredo Miller Gomez, um Desembargador de Cali, constitui um perfeito exemplo: ele e sua esposa foram presos em agosto de 1980 com 150 quilos de cocaína em sua residência.

Contudo, a aproximação em direção a narcotraficantes não parecia se restringir aos grupos paramilitares⁴⁴. O embaixador dos EUA na Colômbia à época, Lewis Tambs (1983-1985), gerou polêmica ao empregar o termo “narcoguerrilha” para se referir à ligação entre as FARC e os grupos narcotraficantes. Embora a hipótese tenha sido rechaçada na época, alguns indícios apontam na direção de sua validade. De modo geral, o argumento de que as FARC retiram do narcotráfico recursos para a compra de armamentos deriva da premissa de que é improvável que a expansão desta guerrilha, observada desde a década de 1980 – mas de forma mais acentuada a partir da década de 1990⁴⁵ –, tenha sido financiada somente por recursos advindos de seqüestros e extorsões.

Acrescenta-se o fato de que, em meados da década de 1980, as FARC estavam presentes nas regiões em que o cultivo de folha de coca apresentava sua maior expansão: alto vale do Caguán, Caquetá, vales do Ariari e do Guayabero e serra de Macarena (Pécaut, 2006, p. 339). Ademais, controlavam regiões em que estavam instalados laboratórios e campos de aviação clandestinos.

Esse controle permitiu à guerrilha cobrar taxas sobre os cultivos ilícitos e a comercialização da droga. A taxação do produto enriquecia a imagem de que as FARC contribuíam para a segurança física e financeira da população camponesa⁴⁶, mantendo, assim, sua base de apoio social (Rochlin, 2003; Alves, 2005; Molano, 2006; Pécaut, 2006). Mais do isso: essa relação de dependência e confiança dos camponeses em relação à guerrilha fortaleceu, em um número crescente de municípios, o fenômeno do clientelismo armado.

⁴⁴ Pécaut (2006, p. 339) argumenta que essa aproximação não é suficiente para que se afirme a existência de uma aliança entre as FARC e os grupos narcotraficantes: “Os narcotraficantes não podem aceitar facilmente que as FARC sustentem artificialmente preços que, desde 1986, tendem a cair rapidamente. Tampouco possuem motivo para aderir a seus projetos de transformação social”. Tradução da autora. No original: “Los narcotraficantes no pueden aceptar fácilmente que las FARC sostengan artificialmente precios que, desde 1986, tienden a caer rápidamente. No tienen tampoco ninguna razón para adherir a sus proyectos de transformación social”.

⁴⁵ As FARC conheceram seu auge na década de 1990. No universo de 1050 municípios da Colômbia, as FARC estavam presentes, em 1985, em 173 municípios. Dez anos depois, esse número expandira para 622 (Alves, 2005, p. 44). O número de efetivos das FARC também acompanhou essa expansão: em contraste com os 4.000 integrantes que possuíam na década de 1980, no período correspondente ao governo de Ernesto Samper, as FARC já apresentavam 20.000 efetivos (Restrepo, 2004, p. 47).

⁴⁶ Essa segurança financeira deve ser entendida como a ação das FARC com vistas a evitar calotes dos grandes produtores aos camponeses que cultivam a folha de coca. A guerrilha oferecia tal garantia, na medida em que estabelecia salários mínimos para os coletores e preços mínimos para os intermediários pagarem (Molano, 2006).

No emaranhado de episódios que contribuíram para o agravamento do espiral de violência na Colômbia, as perseguições e os assassinatos sistemáticos aos integrantes da UP constituíram um capítulo de especial relevância, não somente pela brutalidade com que tais atos foram perpetrados, mas também por suas implicações políticas para o conflito armado.

O partido UP foi criado em 1985, quando parte dos membros das FARC decidiu se unir ao Partido Comunista e, sem abrir mão da luta armada, investir na via política. Nas eleições para o Congresso Nacional de 1986, o partido conquistou expressivos 14 assentos e, devido à visibilidade política adquirida, seus membros passaram a ser perseguidos e assassinados de forma sistemática. Com isso, setores civis e militares da direita buscavam impedir que a UP participasse das eleições municipais de 1988. Calcula-se que, até 1987, cerca de 500 integrantes da UP – entre estes, dois candidatos presidenciais, um senador, um deputado, vinte vereadores e dirigentes do partido – ou suspeitos de possuir algum vínculo com o partido tenham sido assassinados – sindicalistas, organizadores de marchas campesinas, defensores de direitos humanos, também se encontravam entre os perseguidos políticos (Pécaut, 2006, p. 349) –.

O fracasso da estratégia das FARC de pôr em prática uma ação em dois eixos – militar e político –, levou o grupo a recorrer novamente às armas em 1989. Segundo Boudon (1996), essa “amarga lição” fez com que as FARC se tornassem mais relutantes a futuras negociações que exigissem cessar-fogo.

A impunidade dos perpetradores de tais atos, garantida, em parte, pela ineficiência do sistema judicial colombiano, constituiu o barril de pólvora para uma série de manifestações sociais, bem como para um sentimento de solidariedade de parcela da população local com relação à guerrilha. Nesse sentido, a “mobilização das massas”⁴⁷ observada desde 1984 no âmbito rural e urbano como protesto ao espiral de violência que vivenciava o país, assumiu proporções maiores após a política de aniquilação da oposição empreendida pela direita⁴⁸.

⁴⁷ Acompanhada de perto pelos integrantes das FARC e do Partido Comunista, tais manifestações envolviam marchas campesinas, paralisações cívicas, ações sindicais, manifestações contra a “militarização”, a “fascistização” e a violência “para-oficial”. Como destaca Pécaut (2006, p. 330), a anterioridade da onda de mobilizações sociais (1984) à própria criação da UP (1985) fez com que esta, única forma institucionalizada de oposição política, se beneficiasse da atmosfera política dos protestos e aumentasse o número de simpatizantes.

⁴⁸ Percebendo o contexto como uma “conjuntura pré-revolucionária”, as guerrilhas – FARC, União Camilista, ELN, Pátria Livre e M-19 –, o Partido Socialista dos Trabalhadores e o Partido Comunista publicaram um manifesto conjunto em setembro de 1987. O documento, assinado em La Uribe, marcou a fundação da Coordenação Guerrilheira Simon Bolívar. As organizações

À guerra declarada entre Forças Armadas e guerrilha, à violência política, à violência do narcotráfico – que não deixa de apresentar fins políticos –, soma-se a delinquência comum, responsável por mais da metade das vítimas na Colômbia dos anos 80. No entanto, constitui tarefa difícil distinguir a esfera da criminalidade comum das demais, uma vez que a violência política e a do narcotráfico recorrem com frequência a assassinos mercenários (*sicários*) para seu acerto de contas. Se considerarmos, ainda, a debilidade do sistema judicial colombiano à época e a decorrente deficiência dos dados disponíveis sobre detenções, julgamentos e condenações, temos que se torna difícil distinguir as fronteiras entre luta armada, luta social e delinquência comum.

Note-se, pois, que o conflito armado constituía *uma das faces* da violência na Colômbia na década de 1980. Por outro lado, o surgimento de novas guerrilhas e a re-estruturação das antigas contribuíam para maior destaque à possibilidade de agravamento da situação. No caso das FARC, a modificação das prioridades operou no sentido de desafiar a autoridade do Estado com maior ofensividade, por meio da consolidação de uma estratégia de *poder*. Mais do que isso, o sucesso de algumas das estratégias traçadas pelas FARC e pelo ELN – notadamente, a multiplicação de frentes, a diversificação da presença da guerrilha no território, o aumento no número de efetivos e a ampliação de sua base social de apoio – configurava uma tendência de fortalecimento das guerrilhas frente ao Estado colombiano, o que ficou evidente no apoio social à UP e na mobilização de massas em protesto contra a perseguição política sofrida por seus integrantes.

Dessa forma, ainda que não respondesse pela maior parcela de violência no país, o conflito armado colombiano, entendido como a guerra entre forças oficiais e grupos irregulares, constituía um fenômeno em ascensão e deveria, portanto, ser objeto de atenção política. Essa percepção não escapou ao diagnóstico dos Presidentes colombianos eleitos durante a década de 1980. Já nas eleições de 1982, as campanhas presidenciais colocaram o tema da paz com as guerrilhas no centro do debate político. Vale ressaltar que tanto a gestão de Belisário Betancur (1982-1986) como a de Virgílio Barco (1986-1990) caracterizaram-se pela busca de uma resolução para o conflito armado estritamente no âmbito *nacional*.

Com efeito, nesse período, foram as guerrilhas as responsáveis por grande parte das demandas por participação de atores estrangeiros no conflito armado (International

participantes mantinham sua autonomia política e ideológica, mas se mostravam decididas a formar um exército único para defender a soberania nacional e popular caso o Estado insistisse na estratégia do confronto.

Crisis Group, 2003; Pécaut, 2006). Essa demanda ocorreu, basicamente, em dois sentidos. De um lado, a busca pelo reconhecimento internacional do *status* de “força beligerante” às guerrilhas. De outro, em comunicado conjunto datado de 1987, as guerrilhas mencionavam a urgência de que o Comitê de Direitos Humanos da ONU condenasse o governo colombiano pela perseguição à oposição, uma vez que entendiam que só poderia se tratar de uma política sistemática de aniquilação das forças de esquerda na Colômbia. O Partido Comunista colombiano, cuja proximidade com as guerrilhas era nítida, reforçou o coro ao solicitar que as eleições de março de 1988 contassem com missões de observação eleitoral das Nações Unidas.

Em contraste, as gestões de Betancur e Barco buscaram *nacionalizar* as iniciativas com vistas à pacificação do conflito (Sánchez, 1987; Pardo; Carvajal, 2004, 2005/06; Ramírez, 2004; Chernick, 2008). Há duas explicações possíveis para essa decisão, uma de natureza interna, e outra de natureza externa.

No primeiro caso, a abordagem estritamente nacional do conflito armado teria partido da percepção dos Presidentes acima mencionados de que era possível resolver o conflito internamente, uma vez que este não se encontrava em uma etapa avançada de seu desenvolvimento. Nesse sentido, o processo de paz de Betancur era constituído por quatro pilares principais, todos de natureza nacional. Primeiramente, foi formada uma comissão de paz, cujos integrantes apresentavam orientações políticas diversificadas, entre elas, o Partido Comunista. Segundo, a aprovação, em 19 de novembro de 1982, de uma lei de anistia incondicional àqueles que aceitassem participar do processo de paz. Terceiro, foi iniciada uma abertura política, na qual se destacava o reconhecimento legal de partidos de oposição e medidas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais e ao controle das operações eleitorais. Por fim, destaca-se o processo de negociação com as guerrilhas, ao longo do qual ocorreu o que se denominou “o grande diálogo nacional”⁴⁹, que objetivava reunir percepções de diferentes setores do país sobre o conflito armado e elaborar, a partir disso, propostas para sua resolução. É curioso observar que os acordos assinados com as guerrilhas ao longo do mandato de Betancur reforçavam o caráter

⁴⁹ O “grande diálogo nacional”, solicitado pelo M-19 ao longo das negociações com o governo Betancur, teve início em 26 de janeiro de 1985 e contou com líderes da extrema esquerda, integrantes das guerrilhas, bem como representantes dos partidos tradicionais e de grupos econômicos. A iniciativa consistiu na formação de dez comissões especializadas em temas como política econômica, reforma agrária, reforma constitucional, educação, saúde e justiça. Somente algumas delas, entretanto, funcionaram efetivamente e apresentaram propostas concretas (Pécaut, 2006, p. 328). A polarização política entre as partes – e a indisposição para o diálogo, como decorrência – ficou de tal forma evidente, que tais comissões foram posteriormente esvaziadas.

nacional do processo de paz, na medida em que sequer mencionavam atores externos⁵⁰, diferentemente dos acordos de paz assinados na gestão de Andrés Pastrana (1998-2002).

A via buscada por Virgilio Barco transitava sobre o eixo de um institucionalismo forte. Isso porque o diagnóstico que o Presidente fizera da gestão anterior identificava falhas procedimentais nas negociações junto às guerrilhas, mais precisamente, no que diz respeito à aprovação de anistias sem a imposição de quaisquer condições aos grupos armados, a falta de precisão dos pontos dos acordos assinados com as guerrilhas e a pluralidade de comissões sem atribuições taxativas. Além disso, a institucionalização do processo de paz contribuiria para o afastamento do tema do debate público. Assim, a negociação política ficou a cargo de um conselheiro para a “reconciliação, normalização e re-habilitação”, dependente diretamente do Presidente. O plano de re-habilitação recuperava algumas linhas de ação definidas pelo governo Betancur, com vistas a integrar os territórios fragmentados ao território nacional, por meio de programas de infraestrutura e modernização da administração local.

Na administração Barco, o diagnóstico de que o conflito armado não tomaria proporções maiores adquiriu especial relevância. Em 1987, o Presidente colombiano solicitou a um grupo de intelectuais colombianos a elaboração de um estudo profundo sobre a violência no país⁵¹. A versão final do referido estudo, intitulada **Colombia: violencia y democracia**, conclui que a violência estritamente política apenas explicava cerca de 10% dos homicídios. Em um artigo contemporâneo à publicação do estudo, Daniel Pécaut (2006, p. 351) questiona fortemente esse cálculo: “À medida que a crise se agrava, a linha de separação entre o que provém da política e o que é independente dela

⁵⁰ Por exemplo, em 1984, no acordo de La Uribe, assinado entre as FARC e a comissão de paz do governo Betancur, as comissões de verificação do acordo de cessar-fogo previstas no artigo 4 seriam integradas somente por representantes das Partes. Além disso, no acordo, a prática do seqüestro e da extorsão são condenadas (artigo 2), e o governo promete impulsionar uma série de reformas (agrária, política, educacional etc) (Pécaut, 2006, p. 325).

⁵¹ Nas palavras dos próprios autores, “O interesse do Governo [...] era consultar acadêmicos com experiência em pesquisas sobre a violência a respeito de sua opinião acerca das perspectivas desse fenômeno e [...] do tipo de medidas que poderiam conter seu inquietante avanço” (Sánchez, 1987, p. 9). Tradução da autora. No original: “El interés del Gobierno [...] era consultar a académicos experimentados en la investigación de la violencia su opinión acerca de las perspectivas de este fenómeno, y [...] el tipo de medidas que podrían contribuir a frenar su inquietante avance”.

se torna especialmente fluida. Dificilmente é possível isolar a violência 'ordinária' do contexto no qual esta existe"⁵².

De todo modo, o diagnóstico formulado pelos intelectuais contribuiu para que a resolução do conflito armado não fosse interpretada como uma prioridade pelo governo Barco. Sendo assim, a recorrência de atos violentos perpetrados por grupos narcotraficantes, associada à pressão estadunidense sobre a questão da droga fez com que a administração Barco concentrasse seus esforços no que chamou de "narcoterrorismo".

As duas gestões, compreendidas entre 1982 e 1990, presenciaram uma forte ingerência dos EUA nos negócios domésticos, mas esta ocorreu com relação à temática das drogas, e não do conflito armado⁵³. Esse aspecto é de fundamental importância para esta pesquisa e está diretamente relacionado à leitura que os Presidentes colombianos fizeram do contexto internacional e à forma como este influiu sobre suas opções (fluxo de fora para dentro). Antes de tudo, cabe destacar que o contexto internacional no qual se inseriu o governo Betancur era qualitativamente distinto na administração Barco, no que tange às condicionantes que esse contexto impôs a cada uma das gestões.

No início da década de 1980, a América Latina vivia novamente⁵⁴ um momento de agitação política, que a re-inseria na dinâmica da Guerra Fria. Os conflitos na América Central – El Salvador (1980-1992), Guatemala (1960-1996) e Nicarágua (1979-1990) – alimentaram o temor, por parte dos EUA, de uma nova onda de instabilidade insurrecional em sua esfera de influência. O governo estadunidense empreendeu, então, uma

⁵² Tradução da autora. No original: "A medida que se agrava la crisis, la línea de separación entre lo que proviene de la política y lo que es independiente de ella se hace especialmente fluida. Dificilmente puede aislarse la violencia 'ordinaria' del contexto en el cual existe".

⁵³ Vale dizer, a administração Betancur foi obrigada a ceder à pressão estadunidense no final de seu mandato. O Presidente buscara, nos primeiros anos de seu governo, contrapor sua política externa à de seu antecessor, César Turbay Ayala, cujo traço característico foi o alinhamento incondicional aos EUA. Betancur buscou a diversificação das relações bilaterais, um forte ativismo no Grupo dos Países Não-Alinhados e a liderança no Grupo de Contadora (que abordaremos mais à frente). No que diz respeito à política anti-drogas, Betancur mostrou-se reticente à militarização do combate às drogas, mas foi forçado a mudar sua posição após o assassinato de Rodrigo Lara Bonilla, Ministro da Justiça, pelas mãos de narcotraficantes. Em menos de um ano como Ministro da Justiça (agosto de 1983 a maio de 1984), Bonilla havia se transformado numa espécie de "paladino da luta contra a corrupção e a criminalidade" (Fundación CIDOB, 2007), haja vista o número de denúncias públicas que fez à máfia da cocaína. A gestão de Virgilio Barco, por outro lado, não apresentou resistência similar à de Betancur quanto à ingerência estadunidense na questão das drogas. Ao assumir, Barco fez do combate aos grupos narcotraficantes o mote de seu governo.

⁵⁴ O momento anterior a que se faz referência é a onda de golpes de Estado que instituíram ditaduras na América Latina a partir da década de 1960.

intervenção militar na região, chegando a financiar grupos “contra-revolucionários” a fim de conter as guerrilhas nesses países.

Frente a esse contexto, Belisário Betancur protagonizou um giro na política externa de seu antecessor, César Turbay Ayala, cujo traço característico fora o alinhamento automático aos EUA e, por conseguinte, o apoio à intervenção militar dos EUA na América Central. Betancur liderou a formação do Grupo de Contadora, ao qual se juntaram México, Panamá e Venezuela. O objetivo do referido Grupo era conduzir negociações de paz entre as partes envolvidas nos conflitos centro-americanos.

É possível extrair algumas reflexões interessantes a respeito de Contadora, tendo em vista alguns dos pressupostos do realismo, corrente teórica das Relações Internacionais que parece oferecer uma leitura mais pertinente para o período da Guerra Fria⁵⁵. Morgenthau (2003), expoente máximo do referido enfoque teórico, defendia que os temas de ordem militar ocupavam uma posição privilegiada na agenda de política internacional, o que o autor denominou “temas de alta política”, diferenciando-os de temas de natureza econômica, social e cultural. A associação desse pressuposto com a natureza egoísta dos Estados, unidades do sistema internacional, levava à constatação de que a relação inter-estatal era regida pelo constante temor de um ataque iminente. Durante a Guerra Fria, o realismo desfrutou de uma ampla aceitação não somente no meio acadêmico, mas também no âmbito dos tomadores de decisão política (*policy makers*). Assim, o termo “segurança nacional”, cuja defesa constituía objetivo primordial do Estado, passou a ser empregado pelas lideranças políticas da era bipolar com o objetivo de conquistar apoio às suas empreitadas políticas. Na Guerra Fria, o interesse geoestratégico dos Estados estava diretamente relacionado à segurança nacional, uma vez que ameaças à área de influência dos EUA ou da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) eram tidos como ameaças à segurança nacional destas superpotências. Os conflitos centro-americanos foram interpretados pelos EUA por meio dessa lente conceitual, com base na qual os movimentos de insurreição da região eram enxergados como uma ameaça à sua área de influência geopolítica. A reação estadunidense ocorreu por meio da via *militar*, conforme os preceitos do realismo político.

⁵⁵ Embora reconheçam a validade de alguns argumentos realistas para explicar fenômenos da Guerra Fria e em que há uma elevação de temas militares ao topo da agenda internacional, Keohane e Nye (1977) afirmam que o realismo não oferece um enquadramento teórico adequado para fenômenos que começam a emergir a partir da década de 1970, tais como a existência de múltiplos canais, a falta de hierarquia entre os temas da agenda internacional e o papel reduzido desempenhado pela força militar.

Diante disso, o Grupo de Contadora representava uma alternativa *negociada* frente à opção *armada* adotada pelo governo estadunidense.

Em segundo lugar, a primazia do auto-interesse (Morgenthau, 2003; Waltz, 2002) na dinâmica das relações inter-estatais defendida pelo realismo constituía o elo explicativo para a rejeição da cooperação internacional via regimes internacionais, aos quais se atribuía um caráter acessorial, uma vez que reflexo dos interesses das grandes potências. Sob essa lógica, a OEA refletia os interesses dos EUA, potência regional. À época de sua criação, o Grupo de Contadora gerou mal-estar no âmbito da OEA, na medida em que ofuscava o papel da Organização na resolução de crises no hemisfério.

Para além disso, o Grupo de Contadora refletia a estratégia adotada por Betancur no âmbito doméstico: a crença de que a negociação, e não o confronto, constituía a melhor forma de pôr fim à violência política. Desse modo, o Presidente colombiano pode ter enxergado no Grupo uma forma de explicitar sua oposição a uma eventual *centro-americanização* do conflito armado colombiano (Pardo; Carvajal, 2004, p. 170).

Como veremos nos capítulos seguintes, é no último ano do governo de Betancur, 1986, que os EUA começam a delinear uma estratégia anti-drogas, da qual a Colômbia será um dos objetos principais. De fato, a partir da aprovação da Diretiva Nacional de Decisão de Segurança 221, em abril de 1986, as drogas passam a ser definidas como uma ameaça à segurança dos EUA. A distribuição dos recursos da Iniciativa Andina (1989), que previa a destinação de 63% destes à Colômbia marca o início da trajetória do que Crandall (2002) chamou de “política externa narcotizada” dos EUA para o país andino. Esse processo de formulação política, externo à Colômbia, encontra um quadro de consolidação do narcotráfico – conforme destacado acima – e exige, por parte do Presidente colombiano, um esforço em diferenciar o “narco-terrorismo” do conflito armado⁵⁶, a fim de evitar o transbordamento da ingerência estadunidense na Colômbia.

Assim, Virgilio Barco logra *nacionalizar* o processo de negociação com as guerrilhas mesmo dando início à *internacionalização* da luta anti-drogas, isto é, mesmo apesar dos laços estreitos com Washington no combate ao narcotráfico. É analiticamente pertinente, portanto, a diferenciação entre a internacionalização das políticas de combate ao narcotráfico e aquelas voltadas à resolução do conflito colombiano.

⁵⁶ Esse posicionamento foi acentuado em 1989, quando do assassinato do candidato presidencial Galán Sarmiento (Partido Liberal), que liderava as pesquisas eleitorais, principalmente devido à sua proposta de empreender uma verdadeira guerra contra a droga e a corrupção política. Atribuído ao cartel de Medellín, o assassinato de Sarmiento resultou num contundente discurso do Presidente, em que declarava “guerra total ao narcotráfico”.

A proposta da análise apresentada acima é induzir o leitor à seguinte pergunta: ora, se a violência política na Colômbia se encontrava em um estágio avançado na década de 1980, por que o país não foi objeto de maior interesse da comunidade internacional? Logicamente, os elementos aqui apresentados não encerram a possibilidade de respostas: constituem tentativas de articulação explicativa de processos domésticos e internacionais que possam ter conduzido a esse resultado – o recrudescimento do conflito sem intervenção externa. Ou seja, a era dos processos de paz, inaugurada com a gestão de Belisário Betancur, não coincidiu com a projeção da problemática ao exterior. No contexto da Guerra Fria, isso implicaria insistir na leitura do conflito armado colombiano à luz do anti-comunismo (o que se chamou aqui de “centro-americanização” do conflito colombiano). Betancur foi enfático na negação dessa leitura: a proposta do Grupo de Contadora valorizava a ênfase sobre a negociação – e não confronto – no processo de paz nacional. Em outras palavras, a mensagem era: “A paz é resolvida na Colômbia, mas é necessário mostrar ‘credenciais’ de pacificador tanto dentro como fora, [...] evitando qualquer ‘contaminação’ externa”⁵⁷ (Sánchez, 1987, p. 248).

Na administração Virgílio Barco, a crise colombiana se agravou devido à violência política – da qual os assassinatos sistemáticos de integrantes da UP constituíram o expoente máximo – e ao estágio mais avançado em que se encontrava a penetração dos grupos narcotraficantes em instituições políticas, econômicas e judiciais. Esse contexto, associado ao diagnóstico equivocado acerca do potencial do conflito armado, elaborado pela comissão de intelectuais a pedido do Presidente Barco, fez com que as atenções se voltassem ao fenômeno do “narcoterrorismo” ao invés das guerrilhas.

Para além das fronteiras domésticas, é possível argumentar que o interesse dos EUA – e o fato de ser uma superpotência – em priorizar a luta anti-drogas na Colômbia também tenha influenciado o resultado final. Em 1986, a gestão de Reagan deu início a um processo de redefinição do que se entendia por ameaça à segurança nacional estadunidense e colocou o tema das drogas no centro do debate político. Na verdade, o referido Presidente foi responsável pela cristalização de uma tendência crescente nas gestões anteriores, qual seja, a avaliação de que o combate às drogas deveria ser priorizado em detrimento do combate ao comunismo. Ora, essa transição faz parte de um processo de maior envergadura, que consistiu na ampliação e diversificação das agendas de assuntos exteriores (Keohane; Nye, 1977, p. 43).

⁵⁷ Tradução da autora. No original: “La paz se resuelve en Colombia, pero es necesario mostrar ‘credenciales’ de pacificador tanto adentro como afuera, [...] evitando cualquier ‘contaminación’ externa”.

O argumento central por trás desta seção é que a confluência de processos de natureza doméstica e internacional operou no sentido de um olhar distante, por parte de outros Estados ou organizações internacionais, em direção à crise colombiana⁵⁸. Nos anos seguintes, a equação desses processos irá determinar, por outro lado, uma intervenção mais constante desses atores externos em relação ao conflito armado colombiano.

2.2. Década de 1990: o conflito armado colombiano na agenda internacional

“A Colômbia está no cruzamento de caminhos de algumas das principais preocupações da época”⁵⁹ (Márquez *et al.*, 1995 *Apud.* Pardo; Carvajal, 2004, p. 153). Embora tal afirmação ilustre bem o interesse internacional sobre a Colômbia, que decorre do fato de o país apresentar muitos dos problemas considerados prioritários nos debates internacionais, não revela as conexões que explicam a inserção do país na agenda internacional. No entanto, não se pode presumir que a maior visibilidade de que desfruta o país desde meados da década de 1990 se restringe ao contexto internacional: os desdobramentos de natureza doméstica desempenharam um papel significativo nesse processo. Se fôssemos expor em uma frase o sentido da citação feita acima, esta seria: a internacionalização da crise colombiana resulta da confluência de um contexto internacional favorável com demandas pela participação de atores externos no âmbito doméstico. Analisemos, primeiramente, a que se refere aqui por “contexto internacional favorável”.

O fim da Guerra Fria desencadeou uma série de processos que tiveram considerável influência sobre a redefinição da posição geopolítica da Colômbia no mundo. Dentre estes, é possível destacar a intensificação do fenômeno da globalização e um maior grau de inter-dependência entre os Estados, a consolidação dos EUA como superpotência, a reformulação do conceito de segurança e da agenda internacional e um

⁵⁸ Cabe mencionar que a organização não-governamental Anistia Internacional já acompanhava a situação dos direitos humanos na Colômbia nesse período, por meio da publicação de relatórios e denúncias frente a organizações internacionais. No entanto, é somente na década de 1990 que suas denúncias têm maior repercussão no que diz respeito ao caso colombiano.

⁵⁹ Tradução da autora. No original: “Colombia está en el cruce de caminos de algunas de las principales preocupaciones de la época”.

maior ativismo da ONU. Estes são fenômenos inter-relacionados e podem ser analisados, para os fins desta pesquisa, em torno da redefinição da agenda internacional⁶⁰.

A implosão da URSS implicou a deterioração da lógica bipolar que, durante mais de quarenta anos, regeu as relações entre os Estados. Assim, temas como armas nucleares e comunismo perderam relevância no cenário internacional e cederam lugar a uma nova agenda internacional, compreendida por temas como democracia, direitos humanos, segurança humana, drogas ilícitas, migrações e meio-ambiente. Todos esses temas envolviam um alto grau de interdependência entre os Estados. Aqui, cabe fazer algumas considerações importantes.

Antes de tudo, a aplicação do conceito de interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou atores em diferentes países (Keohane; Nye, 1977, p. 22), tendo por consequência direta a dificuldade em diferenciar temas internos de externos. Nesse sentido, a formulação feita por Manning (1977) do conceito de interméstico parte de uma percepção similar à de Keohane e Nye acerca do contexto internacional, mas parece apresentar uma preocupação voltada mais às implicações sobre a dinâmica política interna aos países do que aos efeitos sobre as relações inter-estatais. Para os objetivos desta pesquisa, as abordagens da interdependência e intermesticidade são úteis, na medida em que permitem um olhar mais rico em direção à natureza dos temas que compõem a agenda da Colômbia relativa ao conflito armado, isto é, aqueles cuja separação entre interno e externo se revela difícil tarefa.

Cabe destacar, em segundo lugar, que a imbricação entre doméstico e internacional pode ser interpretada como mera decorrência da própria natureza dos fenômenos incluídos na agenda do país. No entanto, tanto a dinâmica política interna como a mundial desempenham um papel fundamental no fortalecimento do vínculo entre interno e externo. Sob a interdependência complexa, a análise do processo de formação e controle da agenda mais relevante⁶¹ (Keohane; Nye, 1977). A associação do pressuposto da teoria da interdependência acerca da existência de canais múltiplos na política – e não somente a via estatal – com a dinâmica de formação da agenda nos conduz à conclusão

⁶⁰ Com efeito, Keohane e Nye (1977, p. 41) consideram a modificação da agenda internacional uma das principais características da construção teórica da interdependência complexa (1977, p. 41). Segundo os autores, a partir de meados da década de 1970, a agenda das relações inter-estatais passa a ser constituída por múltiplos temas, entre os quais não existe uma hierarquia nítida, ou seja, a segurança militar deixa de dominar a pauta das relações inter-estatais.

⁶¹ Diferentemente, na análise realista, a agenda das relações inter-estatais já estava dada: era constituída por temas político-militares e atentava para questões como mudanças no equilíbrio de poder e ameaças à segurança dos Estados. Ver Morgenthau (2003) e Waltz (2002).

de que entes de natureza diversa desempenham papel ativo na introdução de temas na agenda. “Os grupos internos desconformes deverão politizar os temas e demandarão que outros tradicionalmente considerados internos sejam incluídos na agenda inter-estatal”⁶² (Op. cit., p. 51).

No âmbito da segurança, o fim da Guerra Fria marcou a aceleração da ampliação do conceito de segurança. A extensão horizontal (temática) desse conceito passou por um processo de vinculação de fenômenos de natureza não-militar com a esfera da segurança – tal qual ocorreu com o tema das drogas, dos fluxos migratórios e do meio-ambiente –, denominado *securitização* (Buzan, 1991; Waever, 1995; Buzan; Waever; Wilde, 1998; Buzan; Waever, 2003). No contexto de interdependência característico do pós-Guerra Fria, o que se entende por *agente securitizador* – aquele que determina ou condiciona a securitização – também pode ser ampliado a agentes sub-nacionais e não-governamentais⁶³. Essa afirmação é válida para o caso colombiano, para o qual atentaram diversas organizações não-governamentais de direitos humanos e meio-ambiente, bem como organizações internacionais. Contudo, como foi dito no capítulo anterior, esta pesquisa atentará para iniciativas governamentais e inter-governamentais voltadas ao conflito armado colombiano, de modo que as organizações não-governamentais não serão incluídas nesta análise.

O pós-Guerra Fria assinalou, sobretudo, uma mudança no modo com que os EUA enxergavam a Colômbia. Mais precisamente, o país passou de um aliado no combate ao comunismo durante a Guerra Fria a um “país-problema”, principalmente devido à questão das drogas. Conforme mencionado na seção anterior, em 1986, as lideranças políticas estadunidenses definiram as drogas como uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Dessa decisão, decorreu a inserção desse tema como prioridade na agenda de política externa dos EUA para a Colômbia, processo que será estudado mais a fundo no capítulo seguinte.

O fim da disputa centrada no eixo Washington-Moscou abriu espaço para que os países europeus pensassem uma nova forma de inserção geopolítica no sistema internacional. Além de acelerar o processo de integração dos países da região, os países europeus adaptaram seu olhar para a América Latina ao novo contexto: os princípios

⁶² Tradução da autora. No original: “Los grupos internos desconformes habrán de politizar los temas y pugnarán por incluir otros tradicionalmente considerados como internos en la agenda interestatal”.

⁶³ Cabe ressaltar, contudo, que a abordagem de Buzan (1991) se mantém estado-cêntrica.

definidos em 1992 pelo Conselho das Comunidades Européias⁶⁴ para reger a cooperação bi-regional eram semelhantes àqueles que compunham a nova agenda internacional – direitos humanos, democracia, meio-ambiente, entre outros. No que concerne à região andina, a cooperação anti-narcóticos também adquiriu destaque na pauta bi-regional.

Tanto a ONU como a OEA orientaram seus debates no pós-Guerra Fria para a superação dos entraves que, no caso da primeira, levaram à paralisia do Conselho de Segurança; e no caso da segunda, geraram desconfiança, por parte dos países latino-americanos, quanto à neutralidade da Organização frente aos interesses estadunidenses. Buscaram, portanto, desenvolver mecanismos capazes de fazer frente aos desafios do novo contexto internacional. Os temas que passaram a compor a agenda dessas organizações coincidem em grande medida: democracia, direitos humanos, drogas ilícitas e segurança. Os mecanismos desenvolvidos por uma e outra para responder aos problemas colombianos diferem, no entanto. A ONU, por exemplo possui um braço humanitário mais proeminente: no caso da Colômbia, particularmente, este corresponde ao ACNUR, que adaptou suas atribuições com o objetivo de atender não somente aos refugiados colombianos, mas também aos deslocados internos. Na área de direitos humanos, tanto o ACNUDH como a CIDH desempenham um papel de destaque na Colômbia. No processo de paz do governo Pastrana (1998-2002), a ONU ofereceu bons ofícios e facilitação por meio do Delegado do Secretário-Geral para a Colômbia. A OEA, que não acompanhou as negociações junto às FARC nesse período, criou, em 2004, a MAPP-OEA, uma missão de acompanhamento da desmobilização dos grupos paramilitares na Colômbia, o que fez da Organização hemisférica a primeira a instalar uma missão permanente de verificação no país.

Como foi dito acima, a Colômbia apresentava muitas das problemáticas definidas no pós-Guerra Fria, o que expôs a agenda doméstica do país aos debates internacionais que buscavam determinar formas de cooperação sobre esses temas⁶⁵. Com efeito, a

⁶⁴ Tais princípios foram estabelecidos pelo regimento 443/92, disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R0443:20051228:PT:PDF>>. Acesso em: 28 jan. 2009.

⁶⁵ O fato de a internacionalização dos programas voltados à crise colombiana ter resultado da cobrança de atores não-nacionais sobre melhorias no que diz respeito ao narcotráfico, aos problemas humanitários, aos direitos humanos e à própria negociação com a guerrilha serviu de motivação para que alguns autores falassem em “inserção negativa” da Colômbia no sistema internacional (Ramírez, 2004, p. 193; Valdivieso, 2005/2006, p. 88). No mesmo sentido, Pardo e Carvajal (2004, p. 175) afirmam: “Um contexto mundial marcado pela globalização e pelos temas das drogas ilícitas e a crise humanitária foram os assuntos principais que motivaram que a internacionalização do conflito e dos processos de paz chegasse pelas ‘portas de trás’”. Tradução da autora. No original: “Un contexto mundial marcado por la globalización, y los temas de las

persistência do conflito armado e a penetração de grupos narcotraficantes em instituições políticas e judiciais contribuíra, de um lado, para a debilidade destas e, de outro, para o descrédito popular nas instituições democráticas do país⁶⁶. A violência política, os elevados índices de homicídios⁶⁷ e seqüestros⁶⁸, o deslocamento massivo de populações e a inexistência de um corpo normativo capaz de garantir justiça e reparação às vítimas, dentre outros fatores, escancaravam o nível alarmante das violações aos direitos humanos na Colômbia e, conseqüentemente, a ineficiência do Estado em garantir a proteção destes. A ação das guerrilhas, dos grupos paramilitares e, por vezes, das próprias forças oficiais resultara em 346.000 deslocados internos entre 1985 e 1989 e já constituía objeto de preocupação regional, não somente pela crise humanitária em expansão, mas também pelo temor de que o conflito produzisse um número igualmente elevado de refugiados⁶⁹. No início da década de 1990, os cartéis de Medellín e Cali já haviam logrado, por meio das armas e do suborno, a conformação de uma rede segura que garantia a continuidade da lucrativa atividade do narcotráfico. Nessa época, a Colômbia já era a principal exportadora de cocaína para os EUA. Além disso, a segunda maior biodiversidade do mundo encontrava-se ameaçada pela expansão dos cultivos de folha de coca e pelas intensas práticas de fumigação levadas a cabo desde a gestão de César Turbay Ayala. O cenário acima só pode conduzir a uma avaliação fortemente insatisfatória da Colômbia no que diz respeito à “segurança humana”, conceito desenvolvido no âmbito da ONU no pós-Guerra Fria que, ao colocar o indivíduo no centro das preocupações, buscava expandir a concepção de ameaça para além da esfera militar, passando a incluir problemas de natureza política, sócio-econômica, humanitária e ambiental.

O fato de a Colômbia encerrar muitas das preocupações mundiais constitui o elo utilizado por alguns autores (Ramírez, 2004; Pardo; Carvajal, 2004) para explicar o caráter *inexorável* da internacionalização da crise colombiana. Segundo esses autores, a

drogas ilícitas y la crisis humanitaria fueron los asuntos principales que motivaron que la internacionalización del conflicto y los procesos de paz llegara por la ‘puerta de atrás’. Parece difícil, entretanto, acreditar que o oposto – uma “inserção positiva” ou pela “porta da frente” – seria aplicável ao caso colombiano, uma vez que se trata de um contexto de *crise*.

⁶⁶ Há muitos anos, e cada vez mais, o Congresso colombiano tem sido classificado como uma das instituições mais desprestigiadas e com maior índice de desconfiança do país, sendo somente melhor avaliado do que os partidos políticos colombianos (Bleier; Cárdenas, 2006, p. 51).

⁶⁷ De 1982 a 2004, houve mais de 400.000 homicídios na Colômbia (Pardo; Carvajal, 2004, p. 185).

⁶⁸ Segundo Pardo e Carvajal (2004, p. 185), cerca de 40% dos seqüestros registrados no mundo ocorrem na Colômbia.

⁶⁹ Tal preocupação não era infundada: a comunidade de imigrantes colombianos constitui, atualmente, o segundo maior grupo minoritário hispânico nos EUA.

internacionalização não constituía uma opção, de forma que agir contrariamente aos princípios da nova agenda internacional implicaria o isolamento político do país no mundo.

A *crise colombiana* é, portanto, constituída por inúmeros aspectos, dentre os quais, o conflito armado colombiano. Se colocássemos as propostas de EUA, UE, ONU e OEA em uma linha do tempo, observaríamos que a internacionalização da crise colombiana incidiu, em um primeiro momento, sobre a temática das drogas ilícitas. Mesmo antes do fim da Guerra Fria, os EUA já faziam do combate às drogas uma prioridade de sua política externa. Igualmente, os países europeus já haviam criado fóruns de cooperação técnica e comercial com os países da região andina em finais da década de 1980 – processo que culminou, em 1990, com a aprovação do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG), componente comercial da estratégia anti-drogas bi-regional. Ainda que timidamente, a ONU atentou para a questão das drogas na Colômbia em meados da década de 1970: em 1974, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, sigla em inglês) passou a desenvolver programas de desenvolvimento alternativo aos cultivos de coca no país. Da mesma forma, a OEA criou a CICAD em 1986, após a Conferência do Rio de Janeiro.

A maior participação de atores externos nos programas de combate às drogas na Colômbia apresentou um efeito ambíguo. De um lado, como observam Pardo e Carvajal (2004, p. 159), “a ênfase que a sociedade e o Estado colombiano depositaram sobre a luta contra as drogas ilícitas fizeram com que fosse colocado um ‘véu’ que manteve o conflito interno relativamente oculto à comunidade internacional”⁷⁰. De outro lado, ao menos no caso dos EUA e da OEA, parece ter sido justamente a atenção dedicada ao narcotráfico que levou ao interesse sobre o conflito. Mais precisamente, a natureza transnacional do narcotráfico e a visibilidade internacional que o tema adquiriu contribuíram para a exposição dos elos entre grupos narcotraficantes e guerrilhas e, portanto, para a associação explícita entre os dois fenômenos⁷¹.

Desse modo, anteriormente à década de 1990, o conflito armado colombiano passou quase despercebido pela comunidade internacional. Ainda, as poucas iniciativas voltadas ao conflito caracterizavam-se pela intermitência e pelo envolvimento pontual. Por exemplo, embora recorrentes ao longo do espiral de violência que caracterizou a década de 1980, as manifestações de atores estrangeiros relativas a direitos humanos e direito

⁷⁰ Tradução da autora. No original: “el énfasis puesto por la sociedad y el Estado colombiano en la lucha contra las drogas ilícitas [...] determinaron que se tendiera un ‘velo’ que mantuvo el conflicto interno relativamente oculto a la comunidad internacional”.

⁷¹ Essa transição será analisada em pormenores no quarto capítulo.

mais concreto da OEA voltado à resolução do conflito colombiano só foi criado em 2004, quando o Secretário-Geral da Organização, César Gaviria, criou a MAPP-OEA, missão responsável pela verificação da desmobilização dos grupos paramilitares.

Conforme destacado no início desta seção, além do contexto internacional favorável, a internacionalização das tentativas de resolução do conflito também é composta por um componente explicativo de natureza doméstica. Em primeiro lugar, a própria dinâmica interna do narcotráfico e do conflito constituíram a força motriz para que a comunidade internacional identificasse na Colômbia uma situação de *crise*, o que, por sua vez, motivou sua intervenção.

Em segundo lugar, a natureza transnacional dos problemas observados na Colômbia, associada à relevância adquirida pela crise colombiana na nova agenda internacional, exigiu que o governo colombiano reafirmasse sua autonomia na condução dos rumos do processo de paz, de modo a evitar que a crescente participação internacional nas negociações resultasse na entrega das rédeas da resolução do conflito aos atores estrangeiros. Assim, desde inícios da década de 1990, o governo colombiano buscou praticar uma “internacionalização conduzida” (Pardo; Carvajal, 2004, p. 186), que consistia na deliberação acerca do formato da intervenção estrangeira e dos atores que participariam desta. Desse modo, todos os processos de paz levados a cabo desde a administração César Gaviria (1990-1994) apresentaram alguma intervenção internacional, mas cabe destacar que esta apresentou uma trajetória crescente ao longo dos anos. As análises coincidem que o governo Pastrana (1998-2002) constitui um ponto de inflexão, uma vez que foi durante sua gestão que a participação de atores não-nacionais atingiu o seu auge (Carvajal; Bello, 1999; Chernick, 1999; Leongómez, 2004; Ramírez, 2004; Pardo; Carvajal, 2004; Valdivieso, 2005/2006; García-Peña, 2006, para citar alguns). Vejamos em detalhes como ocorreu a participação internacional ao longo dos governos colombianos do pós-Guerra Fria, bem como as características principais de sua condução da internacionalização.

Em contraste com as negociações de paz eminentemente nacionais da década de 1980, a administração Gaviria (1990-1994) contou com os bons ofícios da Venezuela e do México no processo de negociação com a Coordenadora Guerrilheira Simon Bolívar – constituída por FARC, ELN e Exército Popular de Libertação (EPL) –, a qual culminou nos acordos de Caracas (1991) e Tlaxcala (1992)⁷⁴, respectivamente. A aproximação

⁷⁴ Os diálogos de paz foram transferidos para o México após o golpe de Estado de fevereiro de 1992 na Venezuela.

empreendida pelo governo junto a essas guerrilhas logrou apenas a desmobilização do EPL e de uma fração do ELN⁷⁵. No entanto, a prioridade conferida ao narcotráfico durante o governo Gaviria acabou por colocar os diálogos com as guerrilhas em segundo plano⁷⁶.

No governo Samper (1994-1998), a participação de atores estrangeiros em programas voltados à resolução do conflito armado apresentou um avanço mais significativo. O recrudescimento do conflito armado e a polarização interna provocada pelo “narcoescândalo” contribuíram para uma maior atenção internacional em direção à crise colombiana. Diante do escândalo, os EUA alteraram sua política anti-narcóticos para a Colômbia em dois sentidos principais. De um lado, promoveram uma política de isolamento do Presidente colombiano (Crandall, 2001, 2002). De outro, identificaram na Polícia Nacional um aliado mais fidedigno do que os integrantes do governo colombiano e as Forças Armadas, de modo que, por meio de uma política descentralizada, a Polícia passou a constituir a principal beneficiária da ajuda anti-drogas dos EUA.

Para pensarmos essa relação direta de natureza mista, entre um Estado e a agência de segurança de outro Estado, é interessante resgatar a idéia de Keohane e Nye (1977) de canais múltiplos como uma das características principais do contexto posterior à Guerra Fria. Diferentemente do entendimento realista de que tais canais são essencialmente inter-estatais, na interdependência complexa, elites governamentais, não-governamentais e organizações transnacionais também realizam acordos formais ou informais entre si. Dessa forma, a relação dos EUA diretamente com a Polícia Nacional da Colômbia exemplifica a flexibilização do suposto realista de que os Estados constituem as únicas unidades que interagem na política mundial.

⁷⁵ Durante o processo de paz, as FARC alegaram que a negociação em solo estrangeiro fazia com que se sentissem distantes da realidade nacional. Durante um tempo, a guerrilha mostrou-se avessa a propostas de diálogo que contassem com um componente internacional, postura que só será alterada a partir do governo Pastrana.

⁷⁶ Apesar dos esforços voltados ao desmantelamento dos cartéis de Medellín e Cali, o Presidente Virgilio Barco (1986-1990), que fizera do combate ao “narcoterrorismo” sua prioridade, finalizou sua gestão sem sucesso. No início de seu mandato, César Gaviria (1990-1994) logrou o desmantelamento do cartel de Medellín por meio de uma estratégia constituída por dois eixos principais. De um lado, foram oferecidas determinadas flexibilizações aos chefes do cartel, na tentativa de convencê-los a se entregarem voluntariamente. Dentre tais flexibilizações, destaca-se a promessa de não extraditá-los aos EUA, mas sim julgá-los sob a jurisprudência colombiana, a qual poderia beneficiá-los com reduções de penas caso cooperassem com as autoridades. Em 1991, a medida já havia resultado na prisão dos conhecidos *Irmãos Ochoa*, do chefe máximo do cartel, Pablo Escobar, e de seu irmão, Roberto Escobar, além de outros 14 membros do grupo. Um ano depois, entretanto, Pablo Escobar e outros nove integrantes do cartel de Medellín fugiram da prisão. Sua captura mobilizou forças da polícia e do Exército e contou com a colaboração da organização “Los Pepes” (Perseguidos por Pablo Escobar), integrada por antigos aliados de Escobar. Em 1993, o Bloco de Busca capturou e assassinou o líder máximo do referido cartel.

Outro exemplo da existência de canais múltiplos pode ser identificado na iniciativa do então governador de Antioquia, Ávaro Uribe, de propor à ONU que enviasse uma missão humanitária para conter os níveis de violência e proteger os deslocados internos na região de Urabá⁷⁷. À época, o Presidente Samper buscava uma aproximação com a ONU no tema dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, mas não chegara a solicitar o envio de uma missão humanitária nos moldes sugeridos pelo governador de Antioquia. O fato de um ator sub-nacional – um governador – ter apresentado essa proposta perante a ONU constitui exemplo de uma relação transgovernamental, na medida em que flexibiliza outro suposto realista, o de que os Estados atuam coerentemente como unidades.

A gestão de Samper buscou, no âmbito multilateral e bilateral, apoio de outros países e organizações na condução de um eventual processo de paz na Colômbia. Além disso, diante das ameaças de boicote às eleições feitas pelas guerrilhas, o Presidente colombiano pediu à comunidade internacional que pressionasse tais grupos armados para que respeitassem a realização das eleições de 1997. Nesse sentido, Samper obteve apoio do Parlamento Europeu que, por meio de uma declaração, condenou os métodos violentos da guerrilha. Também, a libertação de setenta militares seqüestrados pelas FARC contou com a colaboração de embaixadores de diversos países na Colômbia.

No final de seu governo, Samper buscou contar com a participação internacional em um processo de negociação junto ao ELN. Para tal, visitou países com experiência em solução de conflitos, tais como Alemanha, El Salvador, Espanha, Guatemala e México. Na Cúpula do Grupo do Rio, Samper anunciou que as negociações com o ELN seriam acompanhadas por Costa Rica, Espanha, México e Venezuela. As negociações com o grupo guerrilheiro ocorreram em Madri (Espanha) e Mainz (Alemanha) e resultaram no acordo *Puerta del Cielo*, assinado em julho de 1998. Contudo, a interpretação de que Samper utilizara o processo de paz para ofuscar um eventual balanço negativo de seu governo levou o ELN a refutar a continuidade do processo de paz.

Por fim, a gestão de Samper abriu as portas para uma observância mais próxima e constante da situação de direitos humanos no país. Durante seu mandato, o Protocolo II das Convenções de Genebra, referente à proteção da população não-combatente em

⁷⁷ Essa proposta – que ficou conhecida como “capacetes azuis à colombiana” – encontrou uma reação reticente por parte do Secretário-Geral da ONU, que manteve certo distanciamento do conflito na Colômbia até 1998, quando resolveu criar o cargo de Delegado Especial para a Colômbia. Em 2002, quando Uribe foi eleito à Presidência, a proposta voltou a ser mencionada pelo mandatário e, novamente, foi descartada pelo Secretário-Geral.

meio ao conflito, foi incorporado à legislação da Colômbia após ter sido aprovado pelo Congresso. Também nesse período, o governo colombiano negociou com a Comissão de Direitos Humanos da ONU a instalação de uma representação do ACNUDH em Bogotá. Como veremos no terceiro capítulo desta pesquisa, os informes elaborados pelo ACNUDH foram objeto de atritos diplomáticos entre o governo, de um lado, e a ONU e organizações não-governamentais (nacionais e internacionais) de direitos humanos de outro lado.

O anteriormente dito revela que as demandas por intervenção de atores externos foram mais numerosas durante a gestão de Ernesto Samper, comparativamente à de César Gaviria. É preciso destacar, entretanto, que tais pedidos ocorreram de forma errática, ou seja, não pareciam resultar de um planejamento do governo colombiano com um objetivo definido. Como sustenta Ramírez (2004, p. 195):

Por essa improvisação, pelo relativo isolamento ao qual Samper e o país foram submetidos, assim como pelo fato de que o processo de paz não poderia ter deslanchado – e apesar dos apoios obtidos –, não se avançou, nesse primeiro momento, na direção do esclarecimento do sentido dos chamados à comunidade internacional⁷⁸.

A administração Pastrana constituiu um ponto de inflexão em dois sentidos. Primeiramente, porque nunca tantos atores externos se envolveram diretamente com a problemática colombiana. Embora tenha decorrido, em parte, da estruturação proposta por Pastrana, essa participação massiva também pode ser explicada pela disposição estadunidense, já no último ano do governo Samper, em retomar as relações amistosas com a Colômbia⁷⁹. Também, o desmantelamento dos cartéis de Medellín e Cali nas administrações Gaviria e Samper, respectivamente, contribuiu para que outros temas fossem introduzidos na agenda de política exterior⁸⁰.

⁷⁸ Tradução da autora. No original: “Por esa improvisación, por el relativo aislamiento al que se vio sometido Samper y el país, así como por el hecho de que el proceso de paz no hubiera podido despegar y no obstante los apoyos obtenidos, en este primer momento no se avanzó en el esclarecimiento Del sentido de los llamados a la comunidad internacional”.

⁷⁹ Particularmente, os EUA e alguns países europeus manifestaram apoio a Andrés Pastrana mesmo antes de sua eleição.

⁸⁰ Cabe destacar, entretanto, que isso não significou a resolução do problema das drogas na Colômbia. Após a dissolução dos cartéis da droga, a produção de cocaína na Colômbia apresentou uma leve queda, mas retomou um ritmo elevado no médio prazo. A indústria da droga adaptou-se ao novo contexto e passou a operar em redes mais compactadas, em um mercado mais atomizado, cuja desarticulação revelou-se tarefa árdua aos esforços nacionais e internacionais de combate às drogas (para mais informações sobre as adaptações da indústria da droga, ver: Thoumi, 2002). O desmantelamento dos cartéis tampouco significou que as políticas de

Em segundo lugar, porque buscou organizar e sistematizar a participação de atores estrangeiros no processo de paz. A Diplomacia para a Paz e o Fundo Internacional para a Paz foram os canais privilegiados nessa estruturação. A preocupação em criar instituições encarregadas de organizar e canalizar a participação internacional ilustra o que nos referimos acima por “internacionalização conduzida”: a internacionalização era desejável⁸¹, desde que o governo colombiano mantivesse as rédeas do processo⁸². Um dos principais alicerces da política de Pastrana, a Diplomacia para a Paz visava à obtenção de recursos financeiros e humanos, de forma a tornar praticável o processo de paz ambicionado pelo governo. O Presidente colombiano realizou encontros periódicos – as Mesas de Doadores – com potenciais doadores, nos quais o Presidente apresentava um portfólio de projetos que careciam de investimentos a representantes europeus, asiáticos e americanos (grupo que ficou conhecido como G-24). O Fundo de Investimentos para a Paz complementava essa estratégia, na medida em que constituía um canal com vistas a agilizar e efetivar a transferência de recursos internacionais para o programa de paz. A arquitetura da política de Pastrana foi completada, em 2000, pelo Plano Colômbia, o qual agradara, inicialmente, os países europeus por sua ênfase nas raízes sociais do conflito e pelo delineamento de propostas alinhadas aos princípios europeus de cooperação. A versão finalmente aprovada pelo Congresso dos EUA, entretanto, inverteu a ordem de prioridades em favor de soluções militares e anti-drogas à crise colombiana. As tensões decorrentes da ambigüidade com que Pastrana trabalhou distintas versões para cada um de seus interlocutores serão debatidas em maior profundidade nos capítulos que seguem. Contudo, cabe ressaltar aqui que a aprovação do Plano Colômbia marcou, de um lado, a intensificação da ajuda (essencialmente militar)

erradicação de cultivos cessaram. Veremos, no capítulo seguinte, que a política anti-drogas dos EUA não somente continuou: foi também intensificada.

⁸¹ Essa leitura fica evidente em trechos do Plano Colômbia, o qual afirma que “[...] o papel da comunidade internacional também é vital para o êxito do processo de paz” e acrescenta que esta “[...] pode desempenhar o papel de mediadora, inspetora ou, em uma etapa posterior, verificadora do cumprimento dos acordos realizados” (Presidencia, s.d. *Apud* Pardo; Carvajal, 2004, pp. 196-7). Tradução da autora. No original: “[...] el papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz” e “[...] puede desempeñarse como mediadora, inspectora, en una etapa posterior, verificadora del cumplimiento de los acuerdos realizados”.

⁸² Essa expectativa pode ser questionada empiricamente, uma vez que o recrudescimento do conflito e o fracasso do processo de paz, associados ao alto nível de participação internacional, contribuíram para a redução da margem de manobra do governo Pastrana, que acabou por abandonar a proposta voltada ao diálogo com os grupos armados e aceitar a ofensiva incisiva contra as FARC proposta pelos EUA. Também, a reduzida margem de manobra do governo Pastrana pode ser identificada na nítida transformação da escala de prioridades provocada pelo Congresso estadunidense em 2000, o que acabou transformando o “Plano Marshall” no Plano Colômbia, cujo traço mais proeminente é a militarização da estratégia anti-drogas.

dos EUA para a Colômbia; e, de outro lado, a elaboração de um projeto europeu de intervenção sobre a crise colombiana, caracterizado, em linhas gerais, pelo aspecto humanitário – embora, cabe ressaltar, não seja equiparável à assistência dos EUA em termos de recursos.

A elevada participação internacional no plano de paz conduzido por Pastrana foi acompanhada de expectativas igualmente elevadas. O fracasso das negociações com as FARC, em fevereiro de 2002, e a ofensiva das Forças Armadas sobre a zona desmilitarizada do El Caguán ordenada por Pastrana, puseram a baixo a atmosfera otimista que persistia até 2001. A decisão do governo colombiano de recorrer a meios militares para conter a ofensiva das FARC serviu de motivação para que alguns autores identificassem nesse momento a passagem da internacionalização da paz à internacionalização da guerra. Contudo, cabe associar essa leitura com a observação de que programas como aqueles de desenvolvimento alternativo e construção social da paz continuaram a ser implementados. É, portanto, sobre as prioridades do governo colombiano que ocorre a referida passagem: a diplomacia passa a enfatizar mais a cooperação para o confronto – cujo parceiro privilegiado são os EUA – do que para os diálogos de paz.

É nesse sentido que Álvaro Uribe vence as eleições de 2002 com uma agenda pautada no confronto às guerrilhas⁸³. O carro-chefe de sua campanha presidencial – a Política de Segurança Democrática (PSD) – objetivava o incremento do número de efetivos militares e de unidades policiais, a fim de pressionar militarmente os grupos armados irregulares. Além disso, buscava intensificar as práticas de fumigação, sob a premissa de que o narcotráfico constitui a principal fonte de ingressos desses grupos e, sendo assim, a erradicação de cultivos ilícitos conduziria ao enfraquecimento das guerrilhas⁸⁴. A partir de 2004, o aspecto militar da PSD foi intensificado pela implementação do Plano Patriota, que consistiu em uma ofensiva militar incisiva contra as FARC ao Sul do país, onde se acreditava que havia maior concentração de efetivos da guerrilha e de cultivos ilícitos.

⁸³ Embora seu lema na área de segurança fosse “pulso firme, coração grande”, os momentos iniciais de sua gestão reforçaram mais o primeiro do que o segundo.

⁸⁴ Tais estratégias estão diretamente relacionadas aos pilares da PSD: consolidação do território nacional (com destaque para o papel das forças armadas e a desmobilização dos grupos paramilitares); eliminação do comércio das drogas ilícitas, fortalecendo para isso a política de fumigação das zonas de plantio e combate pelo exército aos grupos de narcotraficantes; e proteção das fronteiras, por meio de acordos com os países vizinhos.

Tanto a PSD como o Plano Patriota contaram com uma farta assistência técnica e militar dos EUA, que enxergaram no Presidente colombiano um forte aliado. Para além do alinhamento entre as propostas de ordem militar dos governos estadunidense e colombiano, o contexto posterior aos atentados de 11 de setembro contribuiu para a aproximação bilateral. Uribe já havia insistido em uma releitura da natureza do conflito armado, ao enquadrá-lo na lógica de combate ao terrorismo. Em 2003, suas convicções foram fortalecidas após duas explosões em Bogotá – uma no clube El Nogal e outra no bairro de Neiva –, ambas atribuídas às FARC.

O fortalecimento do vínculo com os EUA coincidiu com um relativo distanciamento diplomático da UE e da ONU, as quais, apesar de continuar implementando programas de caráter humanitário no país, não compartilhavam da interpretação que o Presidente colombiano fazia do conflito armado. A cooperação europeia e da ONU com o governo Uribe será abordada em pormenores no quarto capítulo desta pesquisa.

Cabe ressaltar, por outro lado, que a gestão de Álvaro Uribe buscou aprofundar a arquitetura institucional impulsionada por Andrés Pastrana. Mais precisamente, a Agência Presidencial para a Ação Social e a Cooperação Internacional (Acción Social) foi criada em 2005⁸⁵ com o objetivo de canalizar os recursos nacionais e internacionais para a execução de programas sociais⁸⁶. Trata-se de uma re-estruturação de agências já existentes, com vistas a incrementar a coordenação entre suas atividades e otimizar a transferência de recursos, na medida em que evita a duplicação de programas. Dessa forma, a Acción Social passou a incluir: o Fundo de Investimentos para a Paz, por meio do qual se financia o componente social do Plano Colômbia; a Agência Colombiana de Cooperação Internacional (ACCI), encarregada de promover a cooperação nacional e internacional, técnica e financeira não-reembolsável; a Rede de Solidariedade Social (RSS), cujas atribuições são voltadas ao atendimento às vítimas da violência e à população deslocada; e o Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada (SNAIPD).

A trajetória da participação de atores internacionais nas tentativas de resolução do conflito armado colombiano apresenta alguns traços dignos de nota. A era dos processos de paz, inaugurada em 1982, pode ser entendida como uma transição, que partiu de

⁸⁵ Ver decreto 2467 de 2005, disponível em: <http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/PRAP_PPS_Normatividad/decreto2467.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2009.

⁸⁶ O site da agência apresenta todos os programas de cooperação internacional vigentes, dados sobre financiamentos recentes, entre outras informações. Ver: <<http://www.accionsocial.gov.co/portal/default.aspx>>. Acesso em: 31 jan. 2009.

esforços voltados à *nacionalização* dos mecanismos de resolução do conflito em direção à *internacionalização* destes. Essa trajetória apresentada pelos governos colombianos pode ser interpretada como resultado da combinação de processos domésticos e internacionais. No primeiro grupo, enquadram-se as leituras feitas pelas lideranças políticas e pela sociedade colombiana sobre a dinâmica do conflito armado⁸⁷. No segundo, os macro-processos internacionais contribuíram, de um lado, para a mudança do olhar externo sobre a Colômbia, e de outro lado, para a identificação, por parte das lideranças políticas do país, de oportunidades de inserção geopolítica no mundo. Nesse sentido, a internacionalização do conflito colombiano – nos termos em que é entendida nesta pesquisa – resultou da confluência de um contexto internacional favorável com demandas domésticas por uma maior participação de atores externos nos programas voltados ao conflito. Pardo e Carvajal (2004, p. 160) explicam da seguinte forma a correlação entre a internacionalização *de fato* (o transbordamento do conflito para além de suas fronteiras) e a internacionalização do processo de paz:

A internacionalização *de fato* do conflito obrigou o país a dirigir, desde o Estado, uma internacionalização do processo de paz. Em todo caso, os dois fenômenos se alimentaram mutuamente e, à medida que se incrementavam os esforços da Diplomacia para a Paz [...], também se produziu o efeito de expor cada vez mais a crise humanitária do país diante do mundo⁸⁸.

Posto isso, é possível qualificar as gestões de Gaviria e Samper como etapas embrionárias dessa internacionalização. Com efeito, tais administrações contaram com *algum* envolvimento de atores externos, mas este ocorreu de forma rarefeita. Mais do que isso, a ausência de um planejamento capaz de estruturar a participação internacional fez com que estes intervissem muito pontualmente, o que fez do impacto dessas ações algo pouco significativo. Nesse sentido, a gestão de Pastrana corresponde a um ponto de inflexão pelo incremento de atores envolvidos com o programa de paz por ele impulsionado e pelas tentativas de estruturação da participação internacional, mediante a

⁸⁷ Não se pode ignorar que a dinâmica do conflito armado extrapola, em sua evolução, as fronteiras nacionais. Desse modo, recomenda-se cautela na caracterização do que é doméstico e do que é internacional quando se trata dos desdobramentos do conflito armado, conforme destacado na Introdução desta pesquisa.

⁸⁸ Tradução da autora. No original: “La internacionalización *de facto* del conflicto obligó al país a dirigir desde el Estado una internacionalización del proceso de paz. En todo caso, los dos fenómenos se alimentaron mutuamente y a medida que se incrementaban los esfuerzos de la Diplomacia por la Paz [...], también se generó el efecto de exponer cada vez más la crisis humanitaria del país ante el mundo”.

criação de canais com vistas a dinamizar a transferência de recursos externos para o país.

Também, cabe destacar que a participação internacional incidiu, em um primeiro momento, sobre o tema das drogas e sobre a crise humanitária, de forma que, inicialmente, o conflito colombiano possuía baixa prioridade na agenda. Somente em meados da década de 1990 é que se passou a um envolvimento mais direto com as tentativas de resolução do conflito armado colombiano.

À luz da análise acima, os capítulos seguintes buscam contribuir para a análise acerca das diferenças qualitativas entre as intervenções de EUA, OEA, UE e ONU sobre o conflito colombiano. Com isso, pretende-se identificar, no emaranhado das iniciativas observadas a partir de meados da década de 1990, padrões de intervenção nesses atores. Mais precisamente, o objetivo é identificar as diferenças entre tais iniciativas quanto à intensidade de seu envolvimento, aos temas que constituem sua agenda para o conflito e à relação que levam junto ao governo colombiano.

Capítulo 3. Agenda global voltada à resolução do conflito armado colombiano

Tanto a UE como a ONU passaram a direcionar maior atenção à crise colombiana no pós-Guerra Fria. O fim da disputa centrada no eixo EUA-URSS constituiu uma oportunidade para que os países europeus re-definissem sua inserção no sistema internacional. Uma das consequências desse processo foi a aproximação política e econômica da Europa em direção à América Latina. Esta exigiu que a Comunidade Européia elaborasse um rol de princípios que serviriam de norte para a cooperação bi-regional, tais como, respeito aos direitos humanos, integridade do Estado de Direito, erradicação da pobreza e respeito ao meio-ambiente.

No que diz respeito especificamente ao conflito armado colombiano, veremos que, embora a UE constitua um ator relevante, apresentou uma postura reticente com relação a uma participação mais incisiva na Colômbia. Em parte, isso decorre do fato de a Europa enxergar na Colômbia uma área de influência estadunidense, bem como da dificuldade de obter um consenso entre seus membros acerca do grau de prioridade que deve ser conferido ao país andino.

Quanto à ONU, o fim da Guerra Fria trouxe à tona um balanço negativo acerca do papel da Organização como mantenedora da paz e segurança internacionais, uma vez que o órgão mais diretamente relacionado a essas funções – o Conselho de Segurança – teve sua atuação fortemente condicionada pela dinâmica bipolar. Assim, o início da década de 1990 foi marcado por um processo de reformulação profunda dos pilares que davam sustentação às atividades da Organização. Dentre estes, aquele que teve maiores implicações para o caso colombiano foi o conceito de segurança, cuja abordagem tradicional – centrada em fatores militares – foi substituída por uma rede de componentes de natureza política, econômica e social como fontes de ameaças. A resultante disso foi a formulação do conceito de “segurança humana”, diretamente relacionado ao que se convencionou chamar de “bom governo”, que colocasse o indivíduo no centro de suas políticas humanitárias, militares, sócio-econômicas e ambientais.

A proposta de analisar conjuntamente as iniciativas desses atores extrapola a justificativa geográfica: além de representarem as principais iniciativas inter-governamentais no âmbito global para o conflito armado colombiano, a UE e a ONU possuem abordagens semelhantes para esse problema. Em primeiro lugar, os programas

desenvolvidos por esses atores refletem a agenda internacional do pós-Guerra Fria. A estrutura desses programas, bem como os princípios que os originam, evidenciam um objetivo que se aproxima do que se refere por “humanitário”: privilegiam temas como o atendimento à população deslocada, a assistência ao governo colombiano e à sociedade civil com vistas ao respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário e o desenvolvimento alternativo.

Ao mesmo tempo, a UE e a ONU descartam a possibilidade de um envolvimento militar em direção ao conflito: no primeiro caso, isso ficou evidente no rechaço do Parlamento Europeu à versão do Plano Colômbia aprovada pelo Congresso estadunidense; e, no segundo caso, devido às recusas do Secretário-Geral da ONU em enviar uma missão de paz com fins humanitários para o departamento de Antioquia, conforme sugerido por Álvaro Uribe como governador (1995-1997) e Presidente (2002-atual).

As iniciativas da UE e da ONU também são similares no que tange aos procedimentos de transferência da ajuda. Ambas privilegiam o trabalho junto às organizações não-governamentais e às comunidades locais, ou seja, executam a transferência de recursos de forma descentralizada, ao passo que os EUA têm no Estado colombiano o seu principal beneficiário.

As próximas seções têm como objetivo fornecer insumos que evidenciem os pontos de aproximação e distanciamento entre os programas da ONU e da UE para o conflito armado colombiano. Ao final deste capítulo, espera-se ter contribuído para a identificação dos temas prioritários na agenda global, de modo a contribuir para uma comparação entre esta e a agenda hemisférica, bem como para uma avaliação acerca da inserção do conflito nesses dois âmbitos. Com isso, o objetivo é qualificar a participação internacional nas tentativas de resolução do conflito em três sentidos: quanto ao caráter da ação dos atores externos, ao grau de seu envolvimento com a crise colombiana; e quanto à relação que possuem com o governo colombiano.

3.1. A reforma da ONU no pós-Guerra Fria

As funções atribuídas à ONU no segundo pós-guerra – garantir a paz e segurança internacionais – foram fortemente afetadas pela dinâmica bipolar que caracterizou o

período da Guerra Fria (Kalyvas, 2001; Ramírez, 2004). Com efeito, sua função pacificadora viu-se subordinada ao interesses das superpotências EUA e URSS, na medida em que ambas pertenciam ao Conselho de Segurança e recorriam com frequência ao veto, com vistas a deter a participação deste Conselho em conflitos que envolviam diretamente seus interesses estratégicos⁸⁹.

Ademais, com o objetivo de garantir sua margem de influência no sistema internacional, os EUA e a URSS agiram recorrentemente por fora da ONU, esvaziando o Conselho de Segurança para o tratamento de alguns conflitos em particular. Desse modo, entre 1948 e 1978, a ONU manteve, em média, apenas uma missão por ano, com um pequeno aumento para duas missões em 1965.

Se analisarmos as implicações dessa atrofia do Conselho de Segurança da ONU sob o prisma teórico de Young (2000), concluiremos que seu papel pode ser questionado como regime. Para o autor, a consistência de um regime pode ser medida por meio da influência de suas regras sobre a conduta dos atores. Em outras palavras, o questionamento de sua eficácia passa pela comparação do comportamento dos atores na presença e na ausência desse regime. Ora, se a dinâmica bipolar de poder prevaleceu sobre as regras do Conselho, parece plausível concluir que sua funcionalidade como regime foi diretamente abalada nesse período. Tal observação reforça a linha de argumentação do realismo político, segundo o qual, além de ocuparem uma posição marginal na análise da política mundial, os regimes internacionais refletem a distribuição das capacidades de poder do sistema internacional (Waltz, 2002). Sob este prisma, é possível compreender a predominância da dinâmica política regida pelas duas superpotências, em detrimento de um melhor funcionamento das organizações internacionais.

Com o fim da Guerra Fria, as agendas hemisférica e global foram reformuladas, com destaque para esse processo no âmbito da segurança. Na década de 1990, fortaleceu-se o argumento de que a realidade é multi-setorial, ou seja, é mais ampla do que a esfera militar (Buzan, 1991) e reivindicou-se a incorporação do indivíduo ao conceito de segurança. Assim, foi definida uma série de novos desafios à segurança individual e coletiva, os quais ou eram menos visíveis, ou ocupavam uma posição secundária frente aos riscos mais imediatos de um eventual confronto entre as superpotências durante a Guerra Fria. Dentre os novos temas que emergiram nesse

⁸⁹ A idéia de que o Conselho de Segurança foi “imobilizado” durante a Guerra Fria é questionada por alguns autores, como Ruggie (1974).

processo de reformulação da agenda destacavam-se o meio-ambiente, o tráfico de drogas e o terrorismo, fenômenos que ultrapassavam a capacidade de controle individual por parte do Estado e que, portanto, exigiam a cooperação entre eles.

A ONU não escapou a essa tendência global e deu início a um processo revisionista acerca de diversos de seus dispositivos normativos e institucionais, dentre os quais, suas operações de paz. Estas revelaram mudanças de natureza quantitativa e qualitativa. No que diz respeito ao aspecto quantitativo, basta observar que, de 1945 à Guerra do Golfo⁹⁰, em 1990, o Conselho de Segurança aprovou 660 resoluções; e de 1990 a março de 2005, aproximadamente 900 resoluções foram aprovadas (número 661 a 1590).

Nas mudanças de ordem qualitativa, teve influência fundamental um relatório elaborado pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, intitulado **Uma agenda para a paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz**. Esse relatório foi elaborado a pedido dos chefes de Estado e Governo do Conselho de Segurança da ONU por ocasião da cúpula realizada em janeiro de 1992, e norteou os debates acerca dos entraves ao bom funcionamento da organização e de sugestões de adaptação. Dentre outros pontos defendidos no referido documento, figurava um novo esquema de segurança internacional que deveria servir de respaldo para todas as ações da Organização, segundo Boutros-Ghali. Tal esquema era constituído por quatro pilares: diplomacia preventiva⁹¹, promoção da paz (*peacemaking*)⁹², manutenção da paz (*peacekeeping*)⁹³ e construção da paz (*peacebuilding*)⁹⁴.

⁹⁰ A Guerra do Golfo (1990-1) representa um marco na atuação do Conselho de Segurança, na medida em que este órgão passou de um contexto de imobilidade durante a Guerra Fria para uma situação de ingerência mais ativa por parte da ONU.

⁹¹ Instrumento diplomático com o objetivo de evitar a ocorrência do conflito.

⁹² Como o próprio conceito sugere, busca as bases de negociação com vistas ao fim do conflito. Para Boutros-Ghali, a promoção da paz visa à reconciliação das partes hostis em um conflito fundamentalmente por meio dos dispositivos pacíficos elencados no Capítulo VI. Ou seja, essa fase corresponde à competência original das operações de paz de colocar à disposição das partes, pelo Secretário-Geral, os bons ofícios, a mediação, a conciliação ou outros mecanismos necessários para que haja um diálogo entre os beligerantes para a cessação da disputa. Entretanto, segundo Boutros-Ghali, tal definição não exclui a possibilidade do uso da força caso necessário, o que gera preocupações de diversos Estados membros quanto aos limites institucionais da ONU.

⁹³ Sua função é assegurar que a paz negociada seja consolidada. A fim de garantir uma eficácia mínima ao propósito das operações de manutenção da paz, foram desenvolvidos mecanismos diversos, dentre os quais se destacam os de caráter militar: a observação e o acompanhamento de acordos de cessar-fogo, a supervisão da retirada de forças opositoras, a manutenção de zonas-tampão e áreas desmilitarizadas, o planejamento e a verificação da movimentação e do acampamento de forças militares, bem como a prevenção de infiltrações e de novas confrontações.

⁹⁴ Envolve medidas tomadas após o término do conflito para que sua reincidência seja evitada.

Ainda, Boutros-Ghali insistiu que, acima da soberania e da não-intervenção, os países considerassem prioritária o que chamou de “segurança humana”. Tal concepção colocava o indivíduo como centro do conceito de segurança, alertando para o fato de que as novas ameaças derivavam de problemas políticos, militares, sócio-econômicos, humanitários e ambientais e que sua superação dependia do “bom governo”.

A gestão de Koffi Annan, sucessor de Boutros-Ghali na Secretaria-Geral da ONU, deu continuidade às reformas das operações de paz da Organização. Em um de seus informes, Annan buscou especificar o conceito de “bom governo”. Este era entendido como:

estado de direito, tolerância aos grupos minoritários e da oposição, processos políticos transparentes, poder judicial independente, corpo de polícia imparcial, forças armadas estritamente submetidas ao controle civil, imprensa livre, instituições da sociedade civil dinâmicas e eleições efetivas. Acima de todas as coisas, o bom governo não gera danos sobre os direitos humanos⁹⁵ (Annan, 1999 *Apud* Ramírez, 2004, p. 92).

Tais propostas de reforma das missões de paz e do conceito tradicional de segurança da ONU condicionaram a definição da agenda do Conselho de Segurança, a qual passou a tratar majoritariamente de conflitos internos (Chernick, 2008). Em contraste, durante a Guerra Fria, foi privilegiada uma atuação voltada à resolução de conflitos interestatais, na medida em que se entendia que estes colocavam em risco a segurança e paz internacionais de forma mais explícita (Kalyvas, 2001), segundo o conceito de segurança vigente à época. Os conflitos internos, por sua vez, somente se enquadravam no escopo das Nações Unidas uma vez que adquiriam *status* de conflito civil internacional, ou seja, quando se considerava que ameaçavam a paz e a ordem do sistema internacional⁹⁶.

Como vem sendo defendido neste trabalho, o conflito colombiano teve origem no âmbito doméstico e adquiriu, ao longo de sua trajetória, uma dimensão internacional quanto a seus efeitos – projetados para além das fronteiras nacionais – e à participação

⁹⁵ Tradução da autora. No original: “estado de derecho, tolerancia de los grupos minoritarios y de la oposición, procesos políticos transparentes, poder judicial independiente, cuerpo de policía imparcial, fuerzas armadas estrictamente sometidas al control civil, prensa libre, instituciones dinámicas de la sociedad civil y elecciones efectivas. Por sobre todas las cosas, el buen gobierno no entraña el respeto de los derechos humanos”.

⁹⁶ Há grande controvérsia quanto aos limites dessa interferência, na medida em que coloca em questão os princípios de soberania nacional e auto-determinação. Apesar de tais entraves, que tornam cruciais um debate profundo e medidas no sentido de uma reestruturação da organização em face dos novos desafios, as operações de paz têm sido constantemente acionadas. Assiste-se a um aumento gradativo de suas funções para garantir-lhes a mínima eficácia perante a variedade de fontes de conflito, como questões étnicas, interesses neo-colonialistas, confrontos ideológicos e assim por diante.

de atores internacionais nas tentativas de sua resolução. Assim, no contexto das transformações no âmbito da ONU acima debatidas, tanto o Conselho de Segurança como a Assembléia Geral direcionaram atenção ao conflito armado colombiano já em meados da década de 1990. Em 1997, ambos os órgãos manifestaram repúdio às ações das guerrilhas que objetivavam conturbar as eleições municipais e legislativas, bem como preocupação em relação à situação dos direitos humanos na Colômbia⁹⁷. Embora o conflito seja cada vez mais mencionado no âmbito da Organização, não há sequer uma resolução da Assembléia Geral ou do Conselho de Segurança que trate especificamente do caso colombiano, apesar de, em meados da década de 1990, seus efeitos desestabilizadores já se fazerem sentir na região andina.

As ações da Organização para o conflito armado na Colômbia podem ser classificadas segundo as seguintes áreas: i) direito internacional humanitário, por meio, principalmente, do ACNUR e do Escritório para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, sigla em inglês); ii) desenvolvimento como prevenção de crise, no qual se destaca o papel do PNUD, no âmbito do qual se insere o UNODC; iii) direitos humanos, destacadamente, o ACNUDH; e iv) bons ofícios⁹⁸ e facilitação⁹⁹, por meio do papel exercido pelo Delegado do Secretário Geral para a Colômbia. Na seção seguinte, será apresentada uma análise acerca da interação desses eixos de atuação da ONU com o conflito armado colombiano.

⁹⁷ Particularmente, refere-se às declarações proferidas durante o 52º período de sessões da Assembléia Geral pelo porta-voz do então Secretário-Geral da ONU, Koffi Annan, sobre a Colômbia. Annan manifestou seu apoio total às iniciativas de paz na Colômbia e exortou os grupos armados a cessarem qualquer tipo de intimidação à população civil e de violência política. Para mais informações, ver: El Tiempo, 1997a.

⁹⁸ Trata-se da ação amistosa de um terceiro, que propõe às Partes em litígio um terreno de comum acordo para o desenvolvimento das negociações. Esse recurso pode ser oferecido espontaneamente por terceiros ou solicitado pelas Partes. O Estado, organismo ou indivíduo que exerce os bons ofícios não intervém diretamente nas negociações e tampouco apresenta soluções próprias: apenas promove a aproximação entre as Partes para que estas cheguem a um entendimento. No caso colombiano, esse papel foi exercido por Espanha, Alemanha, ONU e Grupo de Países Amigos.

⁹⁹ A facilitação consiste no exercício de contatos com vistas ao diálogo entre as Partes em conflito. Esse papel pode ser exercido de diversas formas, dentre elas: o oferecimento de um território neutro para as negociações, a preparação de condições logísticas e de calendário e a apresentação de uma proposta de agenda. No caso colombiano, desempenharam esse papel: México, Cuba, Venezuela e o Delegado do Secretário-Geral da ONU.

3.1.1. A participação da ONU nas iniciativas de paz na Colômbia

No conflito armado colombiano, a principal preocupação de natureza humanitária é o fenômeno do deslocamento interno. A Colômbia possui, atualmente, cerca de 3 milhões de deslocados internos¹⁰⁰, número quase equiparável àquele do Iraque. Por constituir uma cifra em constante aumento, o ACNUR considera a crise humanitária colombiana uma das mais preocupantes do mundo e, certamente, a mais grave das Américas. Atualmente, o ACNUR é o ator da ONU especialmente dedicado ao trabalho junto à população deslocada em decorrência da violência do conflito na Colômbia.

Em meados de 1997, o governo colombiano solicitou ao ACNUR assessoria às instituições nacionais encarregadas de atender à população deslocada. Para tal, foi necessário que o Secretário-Geral da ONU consentisse a flexibilização do mandato da referida agência, pois este se restringia aos refugiados, isto é, aos indivíduos que saíam de seu país de origem por um motivo fundado de temor. Assim, em 1998, o governo colombiano assinou um Memorando de Entendimento com o Secretário-Geral, por meio do qual se decidia instalar um escritório da agência em Bogotá e se atribuía ao ACNUR a capacitação de órgãos governamentais e organizações não-governamentais e a cooperação técnica em relação às fases do deslocamento, incluindo as políticas de prevenção.

Em termos mais específicos, o ACNUR trabalha com quatro linhas de ação: (i) atualização do marco legal de proteção; (ii) fortalecimento institucional e de políticas públicas; (iii) organização social, capacitação e participação da população deslocada na defesa de seus direitos; e (iv) promoção e fortalecimento dos mecanismos nacionais de controle. Até 2006, tais programas envolveram a transferência de cerca de US\$ 5,7 milhões à Colômbia (Acción Social, 2008). As atividades desenvolvidas a partir das linhas de ação acima destacadas são empreendidas em cooperação com atores nacionais¹⁰¹ e internacionais¹⁰². Posto que o conflito armado e o deslocamento se manifestam de forma

¹⁰⁰ Ver ACNUR. *Los desplazados internos en el mundo*. Disponível em: <http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=169&id_sec=>>. Acesso em: 3 out. 2008.

¹⁰¹ Dentre estes, destacam-se: a Agência Presidencial para a Cooperação Internacional (Acción Social), a Defensoria do Povo e a Procuradoria Geral da Nação.

¹⁰² Um dos principais parceiros internacionais do ACNUR é o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o qual está presente na Colômbia desde 1969. O CICV atua como guardião do direito internacional humanitário, sendo, portanto, uma de suas funções, proteger os civis não-combatentes em situação de deslocamento ou sob ameaça. Como instituição imparcial e neutra, o CICV posiciona-se à margem dos problemas políticos próprios ao conflito armado e sua ação é

heterogênea nas diferentes regiões do país, a descentralização foi pensada como componente essencial das políticas para o deslocamento interno, além de servir como ferramenta para uma maior aproximação em relação às populações consideradas mais vulneráveis, tais como as comunidades indígenas e afro-colombianas. Como parte dessa estratégia de descentralização territorial, o ACNUR abriu escritórios de representação também em Apartadó, Barrancabermeja, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Quibdó, Mocoa, Pasto e Soacha.

Outra instituição da ONU dedicada ao trabalho humanitário é a OCHA, que integra a Secretaria da ONU e cujo mandato consiste em coordenar a assistência humanitária da Organização em crises que superam a capacidade e o mandato de um só organismo. Cabe atentar para o fato de que a experiência como Delegado do Secretário-Geral para a Colômbia (1999-2001) rendeu a Jan Egeland o cargo de Secretário Geral Adjunto de Assuntos Humanitários de 2003 a 2006.

Uma das principais iniciativas da OCHA na Colômbia foi a elaboração do Plano de Ação Humanitária (2003)¹⁰³ em parceria com o ACNUR. Trata-se de uma das primeiras ações com vistas a tratar a ação humanitária no país de forma coordenada. O referido Plano corresponde também à sinalização de que o problema do deslocamento interno se agravava acentuadamente.

Sob a concepção inaugurada pela gestão de Boutros-Ghali, o tema do desenvolvimento se tornou um elemento imprescindível dentro da política de prevenção de conflitos (Correa; Jaramillo, 2006, p. 78). Nesta nova concepção, democracia, paz e desenvolvimento são vértices de um mesmo triângulo¹⁰⁴. Sendo assim, o trabalho

direcionada a evitar o agravamento de situações de crise ou mesmo resolvê-las, principalmente por meio de gestões bilaterais e confidenciais e de informes. Por exemplo, o Comitê desempenhou papel determinante na entrega dos soldados que as FARC haviam tomado como prisioneiros, assim como na libertação dos seqüestrados pelo ELN nas proximidades de Cali. O Comitê está presente de forma ampla no país: possui cerca de 50 delegados e mais de 300 colaboradores colombianos, os quais buscam esclarecer às partes em conflito sobre a obrigação de respeitar o direito internacional humanitário, particularmente a população não-combatente. Atualmente, o CICV possui delegados permanentes nas seguintes cidades: Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Saravena, Villavicencio, Popayán e Apartadó. Para mais informações sobre o CICV na Colômbia, ver: <<http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/htmlall/colombia?OpenDocument>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

¹⁰³ Disponível em: <<http://www.fcm.org.co/es/grupo/g34/ATT1073598723-1.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2009.

¹⁰⁴ Nas memórias de sua gestão, Boutros-Ghali escreveu: “Sem paz não pode haver desenvolvimento, nem democracia. Sem desenvolvimento, a democracia não teria base, e as sociedades tenderão ao conflito. Sem democracia, não pode haver um desenvolvimento genuíno; sem esse desenvolvimento, não pode perdurar a paz” (Boutros-Ghali, 1993 *Apud* Correa & Jaramillo, 2006, p. 79). Tradução da autora. No original: “Sin paz no puede haber desarrollo ni democracia. Sin desarrollo, no tendrá base la democracia y las sociedades tenderán a entrar en

realizado por duas agências se torna relevante no escopo de análise da presente pesquisa: o PNUD e o UNODC. Juntas, essas agências responderam pela transferência de mais de US\$ 31,8 milhões à Colômbia até 2006 (Acción Social, 2008).

O PNUD possui três eixos principais de atuação na Colômbia: superação da pobreza e desenvolvimento sustentável; promoção da governabilidade democrática; e desenvolvimento, paz e reconciliação, sendo este último o que mais se aproxima do conflito armado colombiano. Com vistas a contribuir para a construção social da paz, do desenvolvimento humano e da reconciliação, o PNUD promove processos sociais e institucionais de transformação não violenta de conflitos, o fortalecimento de instituições e da sociedade civil, principalmente de populações vulneráveis, como afro-colombianos, deslocados internos, mulheres e jovens. Além disso, o Programa dá apoio ao processo de paz e respalda o trabalho da ONU no acompanhamento dos compromissos contraídos pela Colômbia nas reuniões, cúpulas e conferências da Organização.

Dentre as funções do PNUD, destacam-se: a elaboração de informes sobre desenvolvimento humano e sustentável; a mobilização de recursos internacionais para a cooperação técnica e financeira ao desenvolvimento; o desenvolvimento de estratégias setoriais de investimento; e a ampliação e participação da comunidade na busca por soluções às problemáticas enfrentadas.

As atividades desenvolvidas pelo UNODC em relação à Colômbia enquadram-se no convênio assinado entre o governo colombiano e o PNUD em 1974. De acordo com esse convênio, cabia ao UNODC “coordenar todas as atividades das Nações Unidas de fiscalização de drogas, promover a observância dos tratados internacionais e oferecer uma liderança eficaz sobre o tema”¹⁰⁵. Esse mandato foi reforçado em 1998, por ocasião da 20ª Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU, organizada em torno da temática da droga. A declaração resultante da referida Sessão – considerada um dos principais marcos nos esforços mundiais com esse objetivo – estabelece linhas gerais para a redução significativa da oferta e demanda de drogas no mundo¹⁰⁶. Esse mesmo

conflicto. Sin democracia no puede haber un desarrollo genuino; sin ese desarrollo, no puede perdurar la paz”.

¹⁰⁵ Tradução da autora. No original: “coordinar todas las actividades de fiscalización de las drogas de las Naciones Unidas, promover la observancia de los tratados internacionales y ofrecer un liderazgo eficaz sobre la materia”. Disponível em: <<http://www.unodc.org/colombia/es/office.html>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

¹⁰⁶ A **Declaração sobre os Princípios Norteadores da Redução da Demanda de Drogas** foi aprovada pela Resolução A/S-20/4, capítulo V, seção A. (disponível em: <<http://www.un.org/ga/20special/document/20-4e.htm#recommendations>>. Acesso em: 23 dez. 2008).

documento reconhece que o problema da droga possui causas estruturais ligadas à pobreza. Como veremos, a interpretação feita pela ONU do problema da droga é semelhante à européia. Essa leitura entende a droga como um problema social, que exige uma resposta complexa, fundamentada em políticas que combinam o combate à oferta e à demanda (responsabilidade compartilhada) ao desenvolvimento alternativo. Note-se, pois, um esforço em de-securitizar (Waeber, 1995) o tema das drogas, isto é, remover sua vinculação com a esfera militar, em contraposição à iniciativa estadunidense, conforme analisaremos no capítulo seguinte.

Nesse sentido, foram definidas oito áreas prioritárias de cooperação do UNODC na Colômbia: (i) substituição de cultivos ilícitos e desenvolvimento alternativo; (ii) fiscalização de substâncias precursoras; (iii) lavagem de capital; (iv) cooperação para o fortalecimento da justiça; (v) crime organizado; (vi) tráfico de seres humanos; (vii) corrupção; e (viii) prevenção do uso indevido de drogas.

Dentre os projetos implementados pelo UNODC na Colômbia, destaca-se o programa de desenvolvimento alternativo¹⁰⁷, que busca criar condições para que as famílias que abandonam o plantio de folha de coca encontrem outra fonte de sustento econômico. Há, também, o programa de conservação ambiental¹⁰⁸, o qual, por meio da erradicação de cultivos ilícitos e da consolidação das práticas ambientais indígenas na Serra Nevada de Santa Marta, visa, principalmente, à recuperação das terras indígenas e campesinas ocupadas pelo narcotráfico. Além disso, o UNODC desempenha um importante papel na assistência técnica ao governo colombiano. No tocante a esse ponto, destaca-se o Sistema Integrado de Monitoramento de Cultivos Ilícitos (SIMCI), um programa de alta tecnologia implementado em 1999, que permite identificar pontos de

¹⁰⁷ A propósito, a referida Declaração define “desenvolvimento alternativo” da seguinte forma: “[...] processo para prevenir e eliminar o cultivo ilícito de plantas que contenham substâncias narcóticas e psicotrópicas, por meio de medidas de desenvolvimento rural desenhadas especificamente para esse fim, no contexto de crescimento econômico nacional sustentável e esforços de desenvolvimento sustentável em países que realizam ações contra as drogas, reconhecendo as características sócio-culturais particulares a cada comunidade e grupo alvos, dentro do marco de uma solução global e permanente do problema das drogas ilícitas”. Tradução da autora. No original: “[...] a process to prevent and eliminate the illicit cultivation of plants containing narcotic drugs and psychotropic substances through specifically designed rural development measures in the context of sustained national economic growth and sustainable development efforts in countries taking action against drugs, recognizing the particular sociocultural characteristics of the target communities and groups, within the framework of a comprehensive and permanent solution to the problem of illicit drugs”. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/20special/document/20-4e.htm#recommendations>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

¹⁰⁸ Para mais informações sobre o programa de Conservação ambiental por meio da erradicação de cultivos ilícitos e a consolidação das práticas ambientais indígenas na Serra Nevada de Santa Marta (COL/I21), ver: <<http://www.unodc.org/colombia/es/i21.html>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

cultivo de folha de coca no território colombiano via satélite¹⁰⁹. Destaca-se, por fim, o programa Col S-60¹¹⁰, que busca fortalecer a capacidade de prevenção e de resposta do Estado colombiano frente ao tráfico ilícito de armas ligeiras, por meio, principalmente de informes e cursos de treinamento a funcionários das instituições governamentais competentes para tratar do problema.

Para os fins desta pesquisa, é importante ressaltar que as iniciativas das agências da ONU analisadas acima são desenvolvidas em dois sentidos principais: de um lado, a capacitação do governo colombiano; de outro, a capacitação da sociedade civil. No primeiro grupo, encontram-se estratégias de cooperação como a assistência técnica prestada pelo ACNUR às agências governamentais encarregadas do problema do deslocamento interno (notadamente, Acción Social, Defensoria do Povo e Procuradoria Geral da Nação). O objetivo central de tais programas é transmitir a experiência da agência da ONU ao governo colombiano no desenvolvimento de marcos legais específicos de atenção à população deslocada. O UNODC realiza trabalho semelhante no âmbito das drogas, do desarmamento e do crime. Mais precisamente, por meio do programa COL S-60, o UNODC busca capacitar funcionários das Forças Armadas, da Fiscalía¹¹¹ e outras instituições nacionais cujas funções estão relacionadas à segurança.

Quanto aos programas de capacitação da sociedade civil, as políticas da ONU entendem que problemas como o deslocamento forçado, as drogas e o próprio desenvolvimento humano devem ser implementados de forma descentralizada, em diálogo mais próximo entre as autoridades e organizações sociais locais. No caso do deslocamento forçado, por exemplo, a descentralização é essencial face à heterogeneidade com que o conflito armado e o próprio fenômeno do deslocamento se manifestam nas diferentes regiões do país. É possível identificar uma estratégia

¹⁰⁹ O SIMCI permitiu o aumento da capacidade de monitoramento e análise de diversos fatores, entre eles, extensão, dinâmica e impacto dos cultivos ilícitos, bem como, produtividade, rendimento e preços da folha de coca e de seus derivados, além de avaliar a situação sócio-econômica dos plantadores de folha de coca. O propósito principal do SIMCI é processar e publicar um Censo de Cultivos Ilícitos da Colômbia, com estatísticas atualizadas anualmente com a extensão das áreas com cultivos de folha de coca e a produção de cocaína. O banco de informações gerado a partir do SIMCI está disponível para acesso em: <<http://www.biesimci.org/>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

¹¹⁰ O Col S-60 (ou Prevenção e luta contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo e munições como uma ferramenta para prevenir os delitos e promover uma cultura de paz na Colômbia). O relatório de atividades referente ao biênio 2006-2007 está disponível em: <<ftp://190.144.33.2/UNODC/colombiafirearms.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

¹¹¹ A Fiscalía General de la Nación é uma entidade do ramo judicial do poder público colombiano encarregada de investigar delitos, qualificar os processos e acusar perante juízes e tribunais competentes supostos infratores da lei penal. Para mais informações, ver: <<http://www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/entidad.html#Fiscalía>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

semelhante no programa do UNODC de fortalecimento de projetos de desenvolvimento alternativo (COL/J31), que visa a trabalhar junto à comunidade local formas de utilização racional dos recursos florestais¹¹².

Cabe destacar que a capacitação do governo e da sociedade civil que tais programas almejam está relacionada a uma das funções primordiais atribuídas aos regimes internacionais. As organizações internacionais – uma espécie mais institucionalizada de regime – podem ser entendidas como um lócus de cooperação que fornece “[...] informação não tendenciosa que recebem de maneira mais ou menos igualitária todos os membros”¹¹³ (Keohane, 1984, pp. 125-6). Com efeito, alguns atores diretamente envolvidos com o conflito armado colombiano associam a ONU com experiência e neutralidade em áreas específicas, tal qual fez a Comissão Européia em seus documentos de estratégia política para a Colômbia (*Country strategy paper*). Por constituir uma rede de intermediação entre as diversas burocracias de seus Estados Membros, a ONU catalisa e processa as experiências dos países que a compõem e acaba por reduzir custos de transação e fornecer informações qualificadas acerca de problemáticas como direitos humanos, gestão de crises e desenvolvimento sustentável para seus integrantes.

Uma forma de intervenção das Nações Unidas que vem crescendo em importância e repercussão é aquela relacionada ao tema de direitos humanos. A porta para uma maior observância das normas internacionais humanitárias foi aberta pelo governo colombiano em dezembro de 1994, quando o Congresso aprovou o projeto de lei – apresentado pelo Presidente Gaviria no último ano de sua gestão – que incorporou o Protocolo II das Convenções de Genebra à legislação colombiana. Com a aprovação do Protocolo, que regula o tratamento à população não-combatente¹¹⁴, o Estado colombiano e os grupos armados passaram a submeter-se às normas que condenam o terrorismo como forma de luta armada, os castigos desumanos e coletivos, as torturas, as tomadas de reféns e,

¹¹² O programa de Fortalecimento a Projetos Produtivos de Desenvolvimento Alternativo, no marco dos Programas Regionais Integrales Sustentáveis na Colômbia apresenta quatro pilares de intervenção: a) participação das famílias e da comunidade local; capacitação técnica e organizacional; c) diversificação da produção; e d) coordenação inter-institucional para o aproveitamento de recursos florestais. Para mais informações, ver: <<http://www.unodc.org/colombia/es/j31.html>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

¹¹³ Tradução da autora. No original: “[...] información no tendenciosa que reciben de manera más o menos igualitaria todos los miembros”.

¹¹⁴ O Protocolo II foi adicionado em 1977 às Convenções de Genebra (1949), com vistas a ampliar os dispositivos presentes no artigo 3 desta Convenção, referente aos limites da guerra com relação à população não-combatente. Tais documentos inserem-se em uma lógica de “humanização da guerra”, isto é, buscar evitar que a luta armada se transforme em barbárie. O texto do Protocolo II está disponível em: <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/94.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

sobretudo, os ataques à população civil, aos representantes da igreja e às missões médicas.

Na tentativa de incrementar os mecanismos de observação da situação dos direitos humanos na Colômbia, organizações não-governamentais nacionais e internacionais solicitaram à ONU, em meados da década de 1990, a nomeação de um relator especial de direitos humanos para a Colômbia¹¹⁵. Tal solicitação foi apresentada durante o governo Samper por 40 organizações não-governamentais, que se reuniram com dois conselheiros presidenciais, Carlos Vicente de Roux e Clemencia Forero, e a diretora de direitos humanos do Ministério das Relações Exteriores, Pilar Gaitán, para abordar possíveis políticas da ONU para a Colômbia no tema de direitos humanos. A reunião ocorreu em 25 de março de 1996, em Genebra, paralelamente aos debates travados na Comissão de Direitos Humanos da ONU, órgão que definiria, no mês seguinte, se incluiria a Colômbia na lista de países que sistematicamente violam os direitos humanos.

À época, o governo colombiano manifestou forte oposição à concretização do pedido, sob o argumento de que esse tipo de medida não auxiliaria o governo a melhorar a situação humanitária da Colômbia. Segundo Carlos Vicente Roux, a nomeação de um relator especial só ocorre em casos muito graves, em que o governo se omite diante das violações aos direitos humanos. Com o objetivo de demonstrar que este não era o caso colombiano, o conselheiro apresentou um documento que compilava as medidas da administração Samper relacionadas ao tema dos direitos humanos. Roux argumentou que, tendo em vista os esforços do governo colombiano, a nomeação de um relator especial implicaria uma sanção desnecessária ao país (El Tiempo, 1996b,c).

Foi preciso, entretanto, que o governo colombiano adotasse uma postura mais propositiva, pois as recorrentes denúncias em matéria de direitos humanos dirigidas à Colômbia contribuíam para a deterioração da imagem internacional do país – a qual já se encontrava desgastada com o “narcoescândalo”. Assim, a gestão de Samper apresentou duas propostas alternativas à nomeação de um relator especial para a Colômbia.

¹¹⁵ O mandato do relator geográfico é outorgado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU a especialistas em direitos humanos dedicados à observação do cumprimento desses direitos em determinado país. Ou seja, diferentemente dos relatores temáticos, ocupam-se somente de um país. Na prática, a nomeação de um relator geográfico ocorre em países que apresentam uma situação de direitos humanos particularmente preocupante. A proposta de nomeação de um relator especial para a Colômbia, apresentada pelas organizações não-governamentais, baseou-se nos informes dos relatores contra as execuções sumárias, extrajudiciais e arbitrárias (Brace Waly Ndiaye) e contra a tortura e outras penas cruéis, desumanas e degradantes (Nigel S. Rodleyem). Para mais informações, ver: El Tiempo, 1996a.

Primeiramente, propôs que fosse indicado um observador das Nações Unidas para o conflito armado. Em segundo lugar, em abril de 1996, o Presidente colombiano solicitou oficialmente à Comissão de Direitos Humanos que fosse estabelecido um escritório de representação do ACNUDH no país. Esta última proposta foi aceita e resultou em um acordo, assinado em 29 de novembro desse mesmo ano entre o governo colombiano e o Secretário-Geral da ONU, no qual se decidia instalar o referido escritório.

A respeito, Laura Gil (1998, p. 197) destaca que “diferentemente dos mandatos dos relatores, este foi *negociado*. Como consequência, o governo conseguiu introduzir elementos que alteram o marco tradicional da observação [dos direitos humanos]”¹¹⁶. Dentre as duas linhas de trabalho definidas pelo mandato – assessoria e observação – foi sobre esta última que incidiu grande parte dos esforços de negociação. Particularmente, discutiu-se se o mandato deveria incluir a observação da conduta de todas as partes do conflito, de modo a determinar se cabia ao Alto Comissariado observar somente violações aos direitos humanos, ou também violações ao direito internacional humanitário. À luz de sua experiência¹¹⁷, o Alto Comissariado defendia a limitação da função de observação às ações que *simultaneamente* violassem os direitos humanos e o direito internacional humanitário, o que colocava o Estado colombiano no centro de suas preocupações. A autora explica a polêmica em torno desse ponto:

[...] alguns atos constituem violações tanto do direito internacional humanitário como do direito internacional dos direitos humanos [...]. No entanto, como unicamente os Estados são responsáveis por violações aos direitos humanos [segundo o entendimento da ONU], conclui-se que somente agentes do Estado podem cometer ambos os tipos de violação. Nesse sentido, para poder receber queixas contra os diversos agentes de violência [incluindo os grupos armados à margem da lei], o mandato não poderia se basear no raciocínio mencionado¹¹⁸ (Op. cit., p. 198).

¹¹⁶ Tradução da autora. No original: “a diferencia de los mandatos de los relatores, éste fue *negociado*. En consecuencia, el gobierno logró introducir elementos que alteran el marco tradicional de la observación”.

¹¹⁷ Exceto o caso de Ruanda, as operações levadas a cabo pelo Alto Comissariado não incluem o monitoramento do direito internacional humanitário.

¹¹⁸ Tradução da autora. No original: “[...] algunos actos constituyen violaciones tanto del derecho internacional humanitario como del derecho internacional de los derechos humanos [...]. Sin embargo, como únicamente los Estados son responsables de violaciones a los derechos humanos, se concluye que sólo agentes del Estado pueden cometer ambos tipos de violaciones. Por lo tanto, para poder recibir quejas contra los diversos agentes de violencia, el mandato no se podía basar en el raciocinio mencionado”.

O governo colombiano insistiu em uma redação sem restrições: receber queixas sobre violações aos direitos humanos e outros abusos, incluídas as infrações às normas humanitárias aplicáveis nos conflitos armados, versão que foi finalmente aprovada. Assim, as funções atribuídas ao Alto Comissariado foram: observação da situação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário não necessariamente simultâneas; assessoria às autoridades colombianas na formulação e aplicação de políticas; desenho e implementação de programas e medidas no contexto do conflito armado; e coleta de queixas e denúncias. Dentre outros pontos, o referido Acordo estabeleceu que, 17 meses após a data de instalação do Alto Comissariado, seria feita uma avaliação de suas atividades, bem como de sua relevância e contribuição, o que poderia resultar na prorrogação ou não de sua permanência no país.

Também, o governo colombiano exerceu pressão para que o mandato e os informes elaborados no âmbito do ACNUDH mencionassem recorrentemente a “complexidade da situação colombiana” e o “contexto de violência e conflito armado”. Ao enfatizarem o vínculo entre violência/conflito armado e violação aos direitos humanos, tais referências excluem do espectro de observação do Alto Comissariado violações aos direitos civis, econômicos, sociais e culturais. Destaca-se que, embora os integrantes do ACNUDH tenham insistido, em seus informes periódicos, que suas atividades de observação não se restringiam às violações direta e restritamente vinculadas ao conflito armado, porta-vozes do governo Samper enquadraram, em diversas ocasiões, o Alto Comissariado como um observador das Nações Unidas para o conflito armado interno (Op. cit., p. 199).

A diplomata espanhola Almudena Mazarrasa foi a primeira a assumir a direção das atividades do ACNUDH (abril, 1997 - janeiro, 1999). Sob sua batuta, as atividades do Alto Comissariado concentraram-se em três eixos: i) condenação de todo tipo de violência política e ideológica; ii) verificação do plano de re-habilitação de Trujillo (Valle), dirigido à compensação da população pela responsabilidade estatal no massacre¹¹⁹; e iii) insistência

¹¹⁹ O Massacre de Trujillo consistiu em uma série de assassinatos levados a cabo por grupos paramilitares, membros do Cartel de Cali e membros ativos do Exército e da Polícia Nacional na cidade de Trujillo (departamento do Valle del Cauca, considerado o segundo mais violento do país), entre 1988 e 1994. Conhecido como um dos episódios mais violentos da década de 1990, estima-se que tal massacre tenha resultado na tortura de cerca de 342 pessoas acusadas pelos paramilitares de possuir algum vínculo com a guerrilha e na morte de mais de 107 camponeses. As investigações sobre o massacre tiveram início somente em 1994, quando o governo de Ernesto Samper decidiu instalar uma comissão de investigação especial, integrada por funcionários do governo colombiano e de organizações não-governamentais. Diante do informe publicado pela comissão investigadora e da crescente pressão internacional no tema de direitos humanos, o

quanto ao pedido de revogação do decreto que instituía as Cooperativas para Vigilância e Segurança Privada (CONVIVIR).

No que diz respeito à violência política e ideológica, a Alta Comissária condenou todo ataque ou ameaça contra o direito dos cidadãos a participar do processo eleitoral como candidatos ou eleitores. Embora um tema recorrente em outros momentos históricos do país¹²⁰, a violência política revelou-se um aspecto particularmente problemático durante a gestão de Samper, quando as guerrilhas deram início a uma série de ameaças e atentados contra eleitores e potenciais candidatos às eleições locais e legislativas que ocorreriam em 1997 (El Tiempo, 1997b)¹²¹. Estima-se que, ao longo de 1997, os grupos armados tenham cometido 72 assassinatos de dirigentes políticos e funcionários públicos, entre eles, 23 vereadores, 9 funcionários da Prefeitura e 6 candidatos à Prefeitura¹²² (El Tiempo, 1997c).

Para a Alta Comissária, as declarações de integrantes da guerrilha, bem como as ameaças e os ataques ao processo eleitoral constituíam graves violações do direito ao voto: “espero que, por favor, todos os atores que estejam ameaçando as pessoas que desejam participar cessem as ameaças, respeitem a população da Colômbia e o processo eleitoral colombiano”¹²³ (El Tiempo, 1997d), declarou Mazarrasa. Diante da atmosfera de medo criada em torno das eleições, Mazarrasa solicitou à Registraduría Nacional que elaborasse um informe sobre o clima eleitoral do país que identificasse as populações afetadas, as razões concretamente impeditivas para a realização das eleições nessas localidades, bem como os grupos armados que impossibilitavam parte da população de exercer o seu direito ao voto.

Presidente Samper foi pressionado a reconhecer a responsabilidade do Estado por ação ou omissão no referido massacre. Embora tenham definido um montante de indenização para algumas das vítimas do massacre, as investigações não conduziram ao julgamento de nenhum dos responsáveis (El Tiempo, 1994, 1995a,b, 1998a). Para um relato e uma análise completos sobre o massacre de Trujillo, ver: Comissão Nacional de Reparação e Reconciliação, 2008.

¹²⁰ Certamente, um dos episódios mais conhecidos foi a perseguição e os assassinatos sistemáticos a integrantes da UP, conforme destacado no capítulo anterior. Calcula-se que, de finais da década de 1980 a início dos anos 1990, entre 2.000 e 4.000 pessoas que possuíam algum vínculo com a UP – entre estas, dois candidatos presidenciais –, foram vítimas dessa prática de aniquilação de fundo político. Para mais informações sobre esse período, ver Dudley (2008).

¹²¹ As reações do governo diante de tais ameaças por parte dos grupos armados são relatadas brevemente em: El Tiempo, 1997e.

¹²² Segundo o Ministério do Interior, em 1997, houve 196 ações delitivas (por exemplo, seqüestros, terrorismo, atentados, desapareições) em matéria de violência eleitoral. Os departamentos mais afetados foram: Antioquia (50 casos), Santander (19), Norte de Santander (13) e Bolívar, Sucre e Cesar, que somaram 31 ações.

¹²³ Tradução da autora. No original: “[...] espero que todos aquellos actores que estén amenazando a las personas que quieren participar que por favor cesen en las amenazas, respeten a la población en Colombia y al proceso electoral colombiano”.

Além disso, as ameaças feitas pelas guerrilhas constituíam uma violação do direito à livre expressão, preocupação que levou Mazarrasa a considerar igualmente graves as ameaças e os atentados sofridos por funcionários da Justiça colombiana, sindicalistas e defensores de direitos humanos, entre outros, conforme destacado em seu informe de 1998:

A Alta Comissária recebe com satisfação a diretiva presidencial orientada a fazer respeitar o trabalho dos defensores dos direitos humanos. No entanto, deplora a perseguição de que são vítimas estes últimos, especialmente por parte dos paramilitares, mas também por parte de alguns funcionários do Estado que, ignorando as disposições do Governo e por meio de interpretações inadequadas da tarefa daqueles, assimilam o trabalho a favor dos direitos humanos a atividades subversivas ou criminais. Também, deplora as agressões contra militantes políticos, funcionários do Estado responsáveis pela proteção dos direitos humanos, servidores do ramo judicial, sindicalistas, membros de organizações sociais, jornalistas e demais vítimas¹²⁴ (ACNUDH, 1998, ponto 186).

A Alta Comissária também tratou de destacar insistentemente sua preocupação com relação à gravidade e à magnitude das violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, algumas das quais classificou como massivas e sistemáticas – destacadamente, massacres, execuções extra-judiciais, seqüestros e deslocamento forçado da população (ACNUDH, 1998, parágrafo 172). Nesse sentido, Mazarrasa dedicou especial atenção ao massacre de Trujillo. A Alta Comissária manifestou apoio às recomendações feitas pela CIDH no caso 11.007, no qual esta solicitava a investigação e o julgamento dos responsáveis pelo massacre de Trujillo, além de indenização moral e material à população, investimentos sociais, reconhecimento público e simbólico às vítimas, desenho de um programa de retorno ou re-assentamento dos deslocados internos, emprego e estudo gratuito para filhos das vítimas e, por fim, que o caso No. 11.007 fosse mantido em aberto até que os danos fossem reparados.

Outro debate em que se verificou um envolvimento mais profundo da Alta Comissária foi aquele relativo às CONVIVIR. Estas foram criadas em 1994, por meio do

¹²⁴ Tradução da autora. No original: “La Alta Comisionada recibe con beneplácito la adopción de la directiva presidencial orientada a hacer respetar el trabajo de los defensores de los derechos humanos. Sin embargo, deplora la persecución de que son víctimas estos últimos, especialmente por parte de los paramilitares, pero también por parte de algunos funcionarios del Estado que, ignorando las disposiciones del Gobierno y a través de interpretaciones inadecuadas de la tarea de aquéllos asimilan el trabajo en favor de los derechos humanos a actividades subversivas o criminales. También deplora las agresiones contra militantes políticos, funcionarios del Estado responsables de la protección de los derechos humanos, servidores de la rama judicial, sindicalistas, miembros de organizaciones sociales, periodistas y demás víctimas”.

decreto 356/1994¹²⁵, sob o argumento de que a debilidade das forças oficiais de segurança não lhes permitia proteger apropriadamente a população civil em algumas regiões em que o conflito se mostrava mais intenso. Pensadas inicialmente como uma rede de informantes de apoio ao Exército e à Polícia, as CONVIVIR adquiriram, posteriormente, função de auto-defesa, na medida em que, com o recrudescimento do conflito armado, o Ministro do Interior, Horacio Serpa, autorizou o porte de armas defensivas a algumas das 48 CONVIVIR instaladas em Antioquia¹²⁶.

Em diversas ocasiões, Almudena Mazarrasa manifestou sua desaprovação à medida do Presidente Samper e pediu que a possibilidade de revogação do decreto 356/1994 fosse considerada pelas autoridades colombianas (El Tiempo, 1997f). Para a Alta Comissária, a criação das CONVIVIR violava o Protocolo de Genebra, que integrara a legislação colombiana em dezembro de 1994, o qual estabelecia que a população civil não podia intervir diretamente no conflito armado. Ademais, ao aceitarem participar das Cooperativas, os civis adquiriam *status* de combatente e tornavam-se mais expostos à violência, colocando em risco o direito à vida. Também preocupava Mazarrasa a magnitude nacional adquirida pelas CONVIVIR¹²⁷, bem como os abusos cometidos por estas na ausência de dispositivos legais que definissem limites às suas atividades.

Tais críticas colocaram a Alta Comissária no centro dos debates nacionais sobre a legalidade das CONVIVIR: em agosto de 1997, Mazarrasa foi convidada a participar de uma audiência pública convocada pela Corte Constitucional com o objetivo de que esta definisse sua posição em torno da questão¹²⁸. Nessa ocasião, a Alta Comissária garantiu

¹²⁵ O decreto vigorou até 1998, quando o Presidente Pastrana revogou-o a fim de atender a uma das exigências das FARC relacionadas aos paramilitares.

¹²⁶ O caso de Urabá, província do departamento de Antioquia, é emblemático. Urabá vivia uma situação delicada em função do recrudescimento do conflito armado em função de perseguições e assassinatos a membros do EPL que aderiram à política de desmobilização proposta pelo governo Gaviria, delitos praticados pelas FARC e por uma facção não-desmobilizada do EPL. Segundo Pécaut (2006, p. 468), tratava-se de uma clara demonstração por parte das FARC de que não estavam dispostas a tolerar uma guerrilha desmobilizada em uma região estrategicamente importante. Em resposta à política de extermínio, o EPL ativou alguns de seus comandos para fins de retaliação. Esse espiral de violência motivou o governador de Antioquia à época, Álvaro Uribe (1995-1997), a aprofundar a política das CONVIVIR na província. Tal medida foi aplicada mesmo à revelia das críticas do ACNUDH, da Anistia Internacional, da então prefeita de Apartadó (município do departamento de Antioquia), Gloria Cuartas, que denunciaram publicamente os excessos das CONVIVIR e convidaram Uribe a replanejar sua estratégia. Mais do que isso, alguns críticos alertaram que as CONVIVIR constituíam o embrião de grupos paramilitares na região.

¹²⁷ Três anos após o decreto, calculava-se a existência de 414 CONVIVIR no país, com um total de 3.531 integrantes.

¹²⁸ A convocação da audiência foi solicitada por organizações de direitos humanos, que questionavam a constitucionalidade das CONVIVIR. A demanda apresentada perante a Corte Constitucional partia de cinco argumentos: tais Cooperativas estimulam o desconhecimento do

possuir “provas contundentes” dos abusos cometidos pelas Cooperativas, acusação fortemente criticada pela forma vaga com que foi proferida (El Tiempo, 1997h,i). O governo colombiano reagiu energicamente às afirmações de Mazarrasa, exigindo que apresentasse as provas mencionadas. Após cerca de três meses de acalorados debates, a Corte Constitucional decidiu, diante da divisão equilibrada dos votos¹²⁹, respaldar a existência legal das CONVIVIR, mas advertiu que estas somente poderiam utilizar armas de defesa.

As críticas proferidas contra as CONVIVIR renderam à Alta Comissária um prolongado capítulo de tensões diplomáticas com atores governamentais na Colômbia, que acusaram Mazarrasa de parcialidade e interferência nos assuntos internos da Colômbia no exercício de suas funções (El Tiempo, 1997k). No entanto, sua gestão também foi objeto de críticas por parte de algumas organizações não-governamentais, mais precisamente, a polêmica referia-se às declarações feitas pela Alta Comissária em 1998 de que o conflito armado era a principal fonte das violações aos direitos humanos na Colômbia e que, por esse motivo, a busca pela paz negociada se impunha não somente como solução ao conflito, mas também à situação crítica dos direitos humanos. Em discórdia frontal com a premissa da qual partia Mazarrasa, mais de 50 organizações não-governamentais e sindicatos colombianos assinaram um comunicado em que expressavam preocupação com relação às declarações da Alta Comissária, que demonstravam “sua vontade de atuar com ênfase em gestões a favor da paz, o que poderia debilitar o objetivo central do mandato do Escritório de auxiliar a elaboração de ‘políticas e programas de promoção e proteção aos direitos humanos e observar as violações dos direitos humanos’”¹³⁰. Os ativistas colombianos argumentavam que a premissa de que partia Mazarrasa confundia a busca pela paz com a proteção aos

direito à vida, à liberdade e à convivência; usurpam o monopólio do Estado sobre as armas; violam o respeito ao devido processo; violam o direito internacional humanitário; e agravam o problema do deslocamento forçado (El Tiempo, 1997g).

¹²⁹ Dentre os defensores das CONVIVIR, destacavam-se: o Ministro da Defesa, Gilberto Echeverri Mejía; o Ministro do Interior, Carlos Holmes Trujillo; a Federação Colombiana de Pecuaristas (Fedegan, sigla em espanhol) e o governador de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez. Além da Alta Comissária, argumentavam contra as CONVIVIR: Gloria Cuartas, prefeita de Apartadó; Piedad Córdoba, senadora; e Anistia Internacional (El Tiempo, 1997j; 1998b).

¹³⁰ Tradução da autora. No original: “su deseo de actuar con énfasis en gestiones en favor de la paz, lo cual podría debilitar el objetivo central del mandato de la Oficina de ayudar a la elaboración de ‘políticas y programas de promoción y protección a los derechos humanos y observar las violaciones de los derechos humanos’”. Para mais informações, ver: *Declaración conjunta de organizaciones no-gubernamentales y sectores sociales colombianos con motivo del 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas* (16 mar. - 24 abr. 1998) em Equipo Nizkor. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/conjun.html>>. Acesso em: 24 dez. 2008.

direitos humanos. Segundo Gil (1998, p. 199), é no contexto da negociação do mandato do ACNUDH na Colômbia que as declarações de Mazarrasa devem ser interpretadas: foi sob pressão do próprio governo colombiano que o mandato aprovado acabou refletindo um viés restritivo à associação direta entre as violações e o conflito armado.

Durante as negociações com as FARC, já na administração de Andrés Pastrana (1998-2002), a Alta Comissária pressionou as Partes em diversas ocasiões para que assinassem um acordo humanitário de caráter global, que não se restringisse ao cessar-fogo e incluísse exigências de resguardo aos direitos humanos e de proteção à população civil. À luz de sua experiência em gestão de crises, Mazarrasa buscou mostrar que, em outros países, o acordo humanitário só foi possível quando incluía mecanismos precisos de verificação¹³¹.

A gestão seguinte à de Mazarrasa enfrentou um dos contextos mais críticos e de maior agitação política – principalmente no que diz respeito à temática de direitos humanos – na trajetória do conflito armado colombiano, haja vista as expectativas em torno do processo de paz levado a cabo pela gestão de Pastrana. Nesse período, o Alto Comissariado assumiu um alto protagonismo na sistematização das denúncias e na pressão sobre o governo colombiano com vistas a melhorias na situação dos direitos humanos do país. Assim, as críticas enérgicas e o ativismo demonstrados por Anders Kompass¹³², diplomata sueco que assumiu a direção do ACNUDH de fevereiro de 1999 a outubro de 2002, encontravam-se à altura do grau de agitação política observado na Colômbia.

Em primeiro lugar, Kompass buscou contornar as críticas direcionadas ao Alto Comissariado durante a gestão anterior por meio da ênfase de que a inobservância de direitos como o direito à vida, livre opinião e associação também constituíam violações aos direitos humanos, ainda que não estivessem diretamente relacionadas ao conflito armado.

Além disso, o primeiro informe do ACNUDH sob gestão de Kompass foi enfático quanto à responsabilidade do Estado colombiano na inobservância dos direitos humanos e do direito internacional humanitário no país. Particularmente, o informe atribuía aos

¹³¹ A verificação constitui uma modalidade de assistência técnica e de recursos. O verificador também avalia de maneira permanente o cumprimento do cronograma e dos acordos, realiza balanços sobre a paralisia e os retrocessos observados no processo e identifica possíveis responsáveis. Seus informes à opinião pública nacional e internacional e ao organismo que lhe conferiu o mandato – no caso da ONU, o Conselho de Segurança ou a Assembléia Geral – transformam-se em formas de pressão e, inclusive, podem levar à sanção.

¹³² Kompass havia acompanhado de perto o processo de paz na América Central entre 1983 e 1986.

militares colombianos a responsabilidade por seis massacres e afirmava que alguns de seus membros haviam sido reconhecidos por testemunhas como integrantes de grupos paramilitares. Ao governo, atribuiu a pouca eficácia diante da crescente ameaça a setores vulneráveis – por exemplo, minorias e ativistas de direitos humanos –, a ausência de uma política de combate ao paramilitarismo, a pouca atenção dedicada à violência política, as ambigüidades de sua agenda legislativa sobre direitos humanos e a negligência frente às advertências sobre massacres.

O documento elaborado pelo Alto Comissariado também criticava a postura assumida pelos militares colombianos, que acusavam entidades humanitárias, organizações populares, instituições judiciais e grupos de direitos humanos de serem simpáticos às guerrilhas. O informe destacou o assassinato de três indigenistas estadunidenses no Arauca, em março de 1999. Kompass deplorou a recorrência de eventos análogos no país. Em uma delas, uniu-se ao coro dos embaixadores de Alemanha, Áustria, Costa Rica, França, Holanda, Inglaterra, Israel, México, Portugal, Suécia e Suíça; e manifestou rechaço ao seqüestro de uma jornalista do *El Espectador* e às ameaças a outros três editores desse jornal. O Alto Comissário acrescentou: “Que entendam contundente e claramente: o mundo não permanecerá imóvel e apático frente ao avanço da barbárie na Colômbia e diante da pretensão de que a tragédia cotidiana deste povo mergulhe no silêncio”¹³³ (Kompass, 2000 *Apud* Ramírez, 2004, p. 321).

Os pontos acima mencionados constituíram novamente objeto de ênfase do Alto Comissário no informe de 2000. Dentre as 20 recomendações apresentadas ao governo, pedia-se que este desse maior atenção aos deslocados internos¹³⁴ e combatesse o paramilitarismo com maior veemência¹³⁵, fenômeno pelo qual o Alto Comissariado

¹³³ Tradução da autora. No original: “Que lo entiendan fuerte y claro: el mundo no permanecerá inmóvil y apático frente al avance de la barbarie en Colombia y ante la pretensión de sumergir en el silencio la tragedia cotidiana de este pueblo”.

¹³⁴ “O Alto Comissariado reafirma a obrigação do Estado colombiano de responder adequadamente de maneira integral e prioritária ao grave problema do deslocamento, mediante a adoção de medidas efetivas para preveni-lo e oferecer atenção e proteção aos deslocados” (ACNUDH, 2000, p. 40). Tradução da autora. No original: “La Alta Comisionada reafirma la obligación del Estado colombiano de responder adecuadamente de manera integral y prioritaria al grave problema del desplazamiento, mediante la adopción de medidas efectivas para prevenirlo y brindar protección y atención a los desplazados”.

¹³⁵ “O Alto Comissariado insta novamente o Estado colombiano a combater efetivamente o paramilitarismo e a lograr seu desmantelamento definitivo, mediante a captura, o julgamento e a sanção àqueles que o inspiram, organizam, comandam, integram, apóiam e financiam, incluindo os servidores públicos vinculados ao mesmo” (ACNUDH, 2000, p. 40). Tradução da autora. No original: “La Alta Comisionada insta nuevamente al Estado colombiano a combatir efectivamente el paramilitarismo y a lograr su desmantelamiento definitivo, mediante la captura, el juzgamiento y la

responsabilizou o Estado colombiano pela “contínua persistência de atitudes omissivas, permissivas, de cumplicidade ou ação direta”¹³⁶ (ACNUDH, 2000, p. 38).

De particular interesse para este trabalho, em 2000, Kompass queixou-se ao Presidente Pastrana dos entraves que o ACNUDH vinha experimentando em sua interlocução com o governo. Dentre estes, o fato de que as agências governamentais às quais o Alto Comissariado prestara assessoria haviam sido dissolvidas ou marginalizadas nas políticas governamentais. Por esse motivo, não somente houve um desperdício de recursos por parte da ONU, como também os resultados esperados não foram alcançados. Ainda, o ACNUDH avaliou como insatisfatórias e burocráticas as respostas oferecidas pelo governo colombiano às comunicações de alerta prévio¹³⁷ transmitidas pelo escritório da ONU.

Reforçando um dos pontos defendidos por Mazarrasa, Kompass alertou para a necessidade e urgência de um acordo humanitário mais abrangente; e vinculou a credibilidade do diálogo de Pastrana com as FARC a tal acordo (El Tiempo, 2000a). Assim, o Alto Comissário expressou, em seu informe de 2001, profunda preocupação pelo incremento alarmante de massacres no país¹³⁸ e lamentou que as medidas de natureza militar tenham sido priorizadas em meio ao desencanto de grandes setores da população com a falta de avanços nas negociações de paz. Note-se, pois, que a aprovação do Plano Colômbia pelo Congresso estadunidense contribuiu para o incremento dos atritos entre o ACNUDH e o governo colombiano.

Ao final de sua gestão, Kompass declarou-se decepcionado pelo recrudescimento do conflito armado e pela ausência de um processo de paz e afirmou que, sob sua direção, o ACNUDH buscou, sem êxito, todas as formas possíveis para que os grupos armados em conflito respeitassem os direitos humanos e o direito internacional humanitário¹³⁹.

sanción de quienes lo inspiran, organizan, comandan, integran, apoyan y financian, incluyendo a los servidores públicos vinculados al mismo”.

¹³⁶ Tradução da autora. No original: “contínua persistencia de actitudes omisivas, permisivas, de complicidad o acción direta”.

¹³⁷ Trata-se de mecanismos desenvolvidos em cooperação com agências internacionais, cujo objetivo é buscar identificar ameaças antecipadamente, visando a minimizar o sofrimento da população civil causado por ataques ou deslocamento massivo de populações. O desenvolvimento de um sistema de alerta prévio (*alerta temprano*) como parte do corpo normativo colombiano constitui um dos objetivos do ACNUR na Colômbia.

¹³⁸ Dentre estes, destaca-se o massacre de Boyacá, que ocorreu em 2 de maio de 2002, e do qual resultaram 119 mortes.

¹³⁹ Tais declarações foram feitas durante a homenagem prestada por organizações não-governamentais de direitos humanos e pela Defensoria do Povo ao diplomata sueco, realizada em junho de 2002 (El Tiempo, 2002a).

O sucessor de Kompass, Michael Frühling (novembro, 2002 – janeiro, 2006), assumiu a direção do Alto Comissariado com o objetivo de criar novos mecanismos de articulação junto ao governo colombiano e os demais atores do conflito armado, com vistas a tornar a contribuição das Nações Unidas para a pacificação na Colômbia mais efetiva.

Assim, o Alto Comissário buscou concentrar sua ação no departamento de Arauca, região em que se observava uma recorrência comparativamente maior de homicídios e violência política. A primeira etapa desse novo método de trabalho consistiu no envio de uma missão de observação ao departamento, ao final da qual foi elaborado um informe sobre a situação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário no local. Esse informe revelou que, entre 2001 e 2002, somente na capital de Arauca, foram cometidos 247 homicídios com arma de fogo; em Tame, outro município do departamento, 230. O informe notificava, ainda, que os principais responsáveis por tais atrocidades eram os grupos paramilitares e as guerrilhas.

Em posse do referido informe, Frühling pediu ao Presidente Álvaro Uribe (2002-atual) que considerasse a possibilidade de um diálogo regional no Arauca, a fim de diminuir os níveis de violência na região, destacando a responsabilidade do Estado perante o resguardo dos direitos humanos. Sua sugestão foi recusada pelo governo colombiano sob o argumento de que qualquer possibilidade de diálogo deveria ter alcance nacional (El Tiempo, 2003a).

No contexto dos debates no Congresso colombiano em torno do Estatuto Anti-terrorista e, posteriormente, do projeto de lei de alternatividade penal aos grupos paramilitares, o Alto Comissário advertiu, quanto ao primeiro caso, que a outorga de faculdades de polícia judicial às Forças Militares violavam compromissos internacionais assumidos pela Colômbia; e criticou a margem à impunidade permitida pelo projeto da lei sobre a desmobilização dos paramilitares. A reação de Uribe foi enérgica: “o papel das Nações Unidas que nós, colombianos, vimos é que critica muito e resolve muito pouco. Não estou dizendo às Nações Unidas que deixe de criticar, mas que se comprometa a resolver”¹⁴⁰ (El Tiempo, 2003b).

É possível compreender as relações de atrito entre a administração Uribe e a ONU – principalmente em torno do ACNUDH – a partir da observação de que existe uma forte contraposição entre os pilares da Política de Segurança Democrática e as

¹⁴⁰ Tradução da autora. No original: “el papel que hemos visto los colombianos de Naciones Unidas es que critica mucho y resuelve muy poquito. Yo no le digo a Naciones Unidas que deje de criticar, pero le digo que se comprometa a resolver”.

recomendações do Alto Comissariado. A pressão no sentido de uma transformação da conduta diplomática do Presidente colombiano em direção ao tema dos direitos humanos só ocorreu em 2003, quando a UE decidiu incorporar à Declaração de Londres as 24 recomendações apresentadas no informe de 2002¹⁴¹ do Alto Comissariado. Conforme será abordado na próxima seção, a medida europeia implicou a vinculação da continuidade da transferência de recursos ao cumprimento das referidas recomendações por parte do governo colombiano.

Tal decisão inspira duas reflexões interessantes. Primeiramente, assinala uma sobreposição mais explícita entre as políticas da UE e da ONU para o conflito colombiano. A aproximação entre estas já vigorava nos discursos e nos documentos de delineamento da política de cooperação europeia para a Colômbia, mas ainda não havia sido traduzida em um mecanismo que vinculasse explicitamente a estratégia do bloco europeu àquela da ONU.

Em segundo lugar, a decisão da UE de inserir as recomendações do ACNUDH como condicionamento à transferência de assistência acabou pressionando o governo colombiano a lançar um olhar mais construtivo em direção às atividades do Alto Comissariado na Colômbia. Essa afirmação torna-se ainda mais relevante no contexto do governo Uribe, líder político que havia demonstrado intransigência com relação ao ACNUDH, notadamente em dois momentos da trajetória deste órgão na Colômbia. Como governador de Antioquia, Uribe proferiu críticas enérgicas a Mazarrasa por sua oposição às CONVIVIR e, como Presidente, afirmou que a ONU “critica muito e resolve muito pouco” quando das críticas de Frühling ao Estatuto Anti-terrorista e ao projeto de lei de alternatividade penal. O Presidente colombiano foi forçado, entretanto, a baixar o tom de suas críticas à Organização após a reunião do G-24 de Londres, a fim de não arriscar a aproximação que havia logrado com os países europeus. Com efeito, Uribe apresentou uma conduta diferente com relação à temática dos direitos humanos cerca de dois anos após a Declaração de Londres, quando o mesmo grupo de países se reuniu em Cartagena para definir novamente metas e montantes da assistência à Colômbia. Nessa ocasião, Uribe e sua equipe buscaram explicitar as conquistas do governo na área de direitos humanos, bem como identificar os principais desafios que impediram ou dificultaram novos avanços. Embora isso aponte para a transformação da conduta diplomática da administração Uribe em matéria de direitos humanos, as conquistas

¹⁴¹ Dentre as recomendações, destacam-se: proteger os defensores dos direitos humanos, identificar comunidades em risco de violência e deslocamento e aplicar à risca os princípios relativos à proteção da população civil.

mencionadas por seu governo podem ser questionadas quanto a seu aspecto qualitativo. O ACNUDH declarou, em tom crítico, que “[...] as recomendações [apresentadas no informe de 2002] não parecem ter ocupado um espaço realmente prioritário e integral nas políticas públicas do governo [...]”¹⁴² (ACNUDH, 2004, parágrafo 16).

As tensões diplomáticas entre a administração Uribe e as agências de direitos humanos da ONU (cujas representações centrais se situam em Genebra) chegaram ao pólo político da Organização, localizado em Nova York¹⁴³, com o qual o governo manteve relações amistosas durante a gestão de Andrés Pastrana. Em 1998, a ONU aceitou a proposta de Pastrana de desempenhar um papel direto nas negociações conduzidas com as FARC e criou o cargo de Delegado do Secretário-Geral para a Colômbia. O mandato do Delegado especial envolvia uma atuação no nível político e diplomático (bons ofícios e facilitação) com vistas à solução negociada para o conflito armado e à busca de apoio ao processo de paz junto à comunidade internacional.

Jan Egeland¹⁴⁴, o primeiro Delegado do Secretário-Geral, dedicou os primeiros dois anos de sua gestão (dezembro, 1999 - dezembro, 2001) à busca de apoio ao processo de paz colombiano na comunidade internacional e aos bons ofícios entre as partes do conflito para que dessem início ao processo de paz¹⁴⁵. No contexto posterior à aprovação do Plano Colômbia no Congresso estadunidense, Egeland insistiu na proposta dos Alto Comissários Mazarrasa e Kompass de que a paz duradoura adviria de um acordo humanitário, em conformidade com o Protocolo II de Genebra, e não de soluções militares.

¹⁴² Tradução da autora. No original: “[...] las recomendaciones no parecen haber ocupado un espacio realmente prioritario e integral en las políticas públicas del gobierno [...]”.

¹⁴³ A idéia de que existia certo atrito e, inclusive, disparidade de condutas entre os pólos humanitário (Genebra) e político (Nova York) é sustentada por Gil (1998) e Valdivieso (2005/06). Gil destaca que “[...] não existiu coordenação entre os pólos de Genebra-Nova York para transmitir às forças de manutenção de paz os conhecimentos adquiridos pelo pólo de Genebra sobre os países em que estas operam” (1998, p. 192). A reforma impulsionada pelo então Secretário-Geral da ONU, Koffi Annan, buscava solucionar esse problema de coordenação por meio do estabelecimento de uma nova estrutura de direção e gestão, da definição de áreas prioritárias, bem como da adoção de medidas com vistas ao aumento da coerência, eficiência e rapidez das ações empreendidas pelo sistema das Nações Unidas. Tradução da autora. No original: “[...] no existió coordinación entre los polos Ginebra-Nueva York para transmitir a las fuerzas de mantenimiento de la paz los conocimientos adquiridos por el polo Ginebra sobre los países en donde éstas operaron”.

¹⁴⁴ Egeland era ex-vice-Ministro norueguês e assessor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Sua nomeação foi justificada por sua experiência em resolução de conflitos: Egeland participou dos acordos de Oslo entre israelenses e palestinos e das negociações de paz na Tchecônia, Irlanda e Iugoslávia.

¹⁴⁵ Nesse sentido, levou a cabo reuniões com funcionários do governo colombiano, lideranças das FARC na zona desmilitarizada e Javier Solana, à época, encarregado de política exterior da UE.

Em dezembro de 2001, após o rompimento do processo de paz, Egeland renunciou e foi substituído por James Lemoyne¹⁴⁶, a quem se atribuiu um papel determinante na retomada das negociações com as FARC em janeiro de 2002, menos de um mês após assumir o cargo de Delegado do Secretário Geral da ONU. O próprio Raúl Reyes, integrante das FARC, referiu-se a Lemoyne como aquele que “tanto contribuiu a esta obra para a paz” (El Tiempo, 2002b). A partir disso, Lemoyne desempenhou liderança na condução do processo de paz junto ao governo e ao Grupo de Países Facilitadores¹⁴⁷. Apesar disso, as negociações foram rompidas em fevereiro de 2002 por decisão do Presidente Pastrana, em reação ao seqüestro, por parte das FARC, de um avião e a tomada de todos os seus passageiros como reféns. O Presidente colombiano ordenou uma ofensiva militar sobre a zona desmilitarizada de El Caguán, decisão apoiada pelos países diretamente envolvidos no processo de paz, assim como por EUA e OEA. Embora compreensiva com relação à decisão de Pastrana, a ONU voltou a insistir na negociação política como resolução ao conflito.

O endurecimento político verificado após o rompimento do processo de paz foi marcado pela eleição de Álvaro Uribe em meados de 2002, candidato cuja proposta era de enfrentamento, e não de negociação com as FARC¹⁴⁸. Um dos principais efeitos desse contexto foi o distanciamento da ONU, no que diz respeito a seu papel facilitador. Mais do que isso, em algumas ocasiões, houve atritos diplomáticos com o Presidente Uribe em algumas ocasiões. Em 2004, por exemplo, Lemoyne criticou o acordo assinado por Uribe e Gaviria para a criação da MAPP-OEA, ao que Uribe reagiu energicamente. Devido às relações conflitivas de Lemoyne com a gestão de Uribe, em abril de 2005, a ONU pôs fim ao mandato do delegado na Colômbia por meio de um acordo bilateral com o governo colombiano. O Secretário-Geral da Organização, Koffi Annan, declarou que “estaria disposto a considerar uma ajuda mais ativa por parte das Nações Unidas se houvesse

¹⁴⁶ Lemoyne, assim como Egeland, apresentava experiência em processos de paz. Atuou nos casos de Nicarágua, El Salvador, Haiti, Bósnia, Irlanda do Norte, Guatemala e, no caso colombiano, auxiliou Egeland no desenvolvimento de seus trabalhos.

¹⁴⁷ Integrado por: Canadá, Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela, países escolhidos de comum acordo entre o governo colombiano e as FARC. O grupo foi constituído em março de 2001 com o objetivo de facilitar as negociações, mais precisamente, auxiliar no andamento do processo de paz à luz do Acordo de Los Pozos, assinado em 27 de fevereiro por Pastrana e Manuel Marulanda, comandante das FARC.

¹⁴⁸ Quando da retomada do processo de paz em janeiro de 2002, Uribe constituiu uma das (minoritárias) vozes dissonantes do tom otimista apresentado por muitas lideranças políticas. O então candidato à Presidência rechaçou a posição do governo, pois acreditava que este entregava o país à guerrilha ao premiar as FARC após os atos violentos que esta perpetrara. Além disso, referiu-se à zona desmilitarizada como “um paraíso delinqüencial” (El Tiempo, 2002c).

uma transformação nas circunstâncias, bem como um pedido explícito das partes”¹⁴⁹ (Annan, 2005 *Apud* Valdivieso, 2005/06, p. 94).

A presença da ONU na Colômbia ilustra um dilema latente da internacionalização do processo de paz. De um lado, manter uma relação amistosa com a Organização implica um maior grau de legitimidade frente a atores como a UE, cuja atuação foi, por vezes, explicitamente vinculada àquela da ONU. O nome da Organização é associado à experiência em resolução de crises e à neutralidade que lhe é atribuída pelo fato de ser a maior organização multilateral do mundo.

Por outro lado, a relação de atrito que a Colômbia possui com a Organização – da qual a gestão de Uribe constitui o exemplo mais extremo – revela que as lideranças políticas colombianas talvez não estejam preparadas para aceitar que sejam impostos padrões internacionais de direitos humanos no tratamento das violações observadas no conflito armado. Esse aspecto torna-se ainda mais agudo em governos mais pragmáticos, como no caso de Álvaro Uribe. Com efeito, a crítica de que a Organização “critica muito e resolve muito pouco” explicita sua preocupação com resultados, mesmo envolvendo processos menos democráticos¹⁵⁰. Nesse sentido, a atenção da ONU em direção aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário opera no sentido contrário ao “sentido de urgência” que Uribe atribui a seu governo¹⁵¹. Exemplo disso é a insistência de Uribe na proposta de envio de uma missão humanitária da ONU (cascos azuis) com vistas a proteger a população deslocada nas regiões em que o conflito se encontrava mais recrudescido. Esse pedido, que necessitaria da aprovação do Conselho de Segurança, revela o desejo de Uribe de aproximar o caso colombiano do pólo político da ONU, situado em Nova York, e distanciá-lo do pólo humanitário, localizado Genebra¹⁵².

De qualquer forma, os direitos humanos e o direito internacional humanitário constituem os grandes tabus da relação Colômbia-ONU. Após o fracasso das negociações com as FARC, a Organização parece ter assumido um papel de baixo perfil frente ao conflito colombiano, seja para se proteger de novos fracassos na facilitação das negociações, seja porque a orientação política da atual gestão não lhe é favorável. A decisão europeia de vincular sua assistência ao cumprimento, pelo governo colombiano,

¹⁴⁹ Tradução da autora. No original: “estaría dispuesto a considerar una ayuda más activa de parte de las Naciones Unidas si se produjera un cambio de circunstancias y hubiera un pedido explícito de las partes”.

¹⁵⁰ Ao traçarem uma análise mais profunda sobre a política de segurança do governo Uribe, Villa & Viana (2008) tangenciam essa discussão. Ver também: Dabène, 2007.

¹⁵¹ Disponível em: <http://web.presidencia.gov.co/>. Acesso em: 23 jan. 2009.

¹⁵² Gil (1998) faz uma interessante análise dos atritos entre os pólos político e humanitário na definição do papel da ONU para a Colômbia, tendo como foco de sua análise o caso do ACNUDH.

das recomendações do Alto Comissário Frühling fez com que houvesse uma preocupação maior, por parte da gestão Uribe, em prestar contas na área dos direitos humanos. Mas é digno de nota que a mudança de conduta por parte do Presidente colombiano foi direcionada aos países europeus, aos quais se desejava demonstrar uma melhoria no quadro de direitos humanos a fim de lograr a continuidade do fluxo da ajuda européia. Portanto, não se pode inferir disso uma melhoria qualitativa nas relações entre a ONU e a atual gestão colombiana: o tabu dos direitos humanos e do direito internacional humanitário permanece eclipsado na agenda bilateral.

3.2. A aproximação reticente da Europa em direção à América Latina

A América Latina não constitui uma prioridade geográfica para a UE (Barrios, 2003; Ramírez, 2004, 2006; Rojas, 2006a), seja porque esta não constitui uma prioridade política e econômica para o Velho Continente, ou porque os países europeus vêem na América Latina uma área de influência dos EUA (Ramírez, 2004, 2006a). O bloco europeu não possui uma estratégia de aproximação clara em direção aos países latino-americanos, posição que se traduz no desenvolvimento incipiente de políticas. Isso não implica afirmar que não tenham existido iniciativas de formulação política para a região, mas sim que tais políticas não configuram um padrão europeu de aproximação.

Inicialmente, as relações da Europa com a América Latina caracterizaram-se pela abordagem comercial. O Parlamento Europeu buscou diversificar a pauta bi-regional, ao organizar, em 1974, a primeira conferência inter-parlamentar com países latino-americanos, realizada em Bogotá. Em 1983, foi assinado o primeiro acordo marco de cooperação com o Pacto Andino¹⁵³, documento que prevê uma cooperação bi-regional fundada nos temas relativos a direitos humanos, democratização, integração regional e reformas econômicas.

A entrada de Portugal e Espanha na Comunidade Européia, em 1986, certamente resultou em um grau maior de atenção da Europa em direção à América Latina. Além

¹⁵³ O Pacto Andino foi criado em 1969 pelo Acordo de Cartagena e correspondia, inicialmente a uma integração econômica e social entre os países andinos e o Chile (que se retirou em 1976). Em 1991, o Pacto Andino foi transformado em uma zona de livre comércio e teve seu nome alterado para Comunidade Andina de Nações (CAN), constituída por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

disso, o fim da Guerra Fria, que já se deflagrava no final da década de 1980 constituiu um período caracterizado por debates voltados à definição da inserção da Europa no cenário internacional. Esses processos têm repercussões diretas sobre a relação entre Europa e América Latina: em meados da década de 1990, os representantes dos países de ambas as regiões buscaram desenvolver novos mecanismos de cooperação por meio do exercício da “diplomacia de cúpulas”. Nesse contexto, enquadram-se os acordos assinados com Mercado Comum do Sul – Mercosul (1994), CAN (1996), México (1997), Chile (2002), Grupo do Rio (1999) e Cúpula Ibero-Americana (2002).

Os princípios e objetivos da cooperação europeia foram delineados no início da década de 1990, quando o Conselho das Comunidades Europeias emitiu o regulamento 443/92¹⁵⁴. Referente à cooperação com países latino-americanos e asiáticos, o documento atribui “[...] importância primordial à promoção dos Direitos do Homem, ao apoio aos processos de democratização e a uma boa gestão pública eficaz e equitativa, à proteção do meio-ambiente, à liberalização das trocas comerciais e ao reforço da dimensão cultural”. Esta é a primeira de uma série de medidas da UE que apresenta uma “cláusula democrática” como dispositivo que vincula a ajuda europeia a uma avaliação positiva sobre os temas mencionados.

Nessa trajetória, são formulados dois documentos que fundamentam a estratégia de cooperação europeia para a América Latina: um deles, elaborado pelo Conselho Europeu, autoridade máxima da UE e intitulado **Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea com América Latina y el Caribe** (1994) e outro, pelo Parlamento Europeu, denominado **UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)** (COM (95) 495). Tais documentos reafirmaram os princípios do regulamento 443/92 e definiram quatro objetivos para a cooperação europeia: i) consolidação da democracia; ii) consolidação das reformas econômicas e busca pela competitividade no âmbito internacional; iii) luta contra a pobreza e desequilíbrios sociais; e iv) resguardo aos direitos humanos.

Segundo a nova estratégia, a UE passou a desenvolver seus laços com os países latino-americanos por meio de diálogos conjuntos; iniciativas sub-regionais (América Central, Comunidade Andina e Mercosul), capazes de atender à heterogeneidade observada nestes países; e diálogos específicos – dentro dos quais se inserem os acordos com Chile e México, assinados no início da década de 1990.

154

Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R0443:20051228:PT:PDF>>.

Nesse contexto, as relações bilaterais com a Comunidade Andina foram pautadas prioritariamente pela cooperação contra a produção de narcóticos. O consumo elevado de cocaína na Europa, observado desde meados da década de 1970 (Thoumi, 2002), despertara a preocupação das lideranças políticas européias, as quais, em finais da década de 1980, empreenderam uma cooperação baseada na assistência técnica e no comércio.

Essa política era regida pelos princípios da responsabilidade compartilhada, que conjuga políticas de combate à produção e ao tráfico de drogas no plano da *oferta* e *demand*¹⁵⁵. Além disso, incluía programas de desenvolvimento alternativo, os quais buscam criar condições para o cultivo alternativo à folha de coca após a erradicação desta. De modo geral, a leitura que os representantes de países europeus fazem do narcotráfico defende uma estratégia mais abrangente, que inclui a promoção ao desenvolvimento econômico e critérios de equidade e preservação do meio-ambiente. Nesse sentido, as drogas são interpretadas como um problema de natureza social – na medida em que a busca pela subsistência nos cultivos ilícitos está atrelada às dificuldades do contexto sócio-econômico colombiano – e de efeitos sociais – uma vez que prejudica amplos setores da sociedade colombiana. Sob este aspecto, as iniciativas européias voltadas à resolução do problema do narcotráfico e do conflito armado apresentam, em comum, a percepção de que o sucesso da ajuda oferecida à Colômbia passa necessariamente pelo fortalecimento do Estado de Direito e da sociedade civil. Como foi visto na seção anterior, este é um ponto que aproxima a abordagem da UE à da ONU, uma vez que esta também busca sanar o problema em dois eixos: por meio da capacitação dos funcionários do governo e da sociedade civil. Ainda, tanto uma como outra apresentam um aspecto marcadamente *de-securitizador* (Waeber, 1995), isto é, buscam distanciar o problema da droga da *securitização* e militarização com que os EUA enxergam a questão dos narcóticos. Assim, ao invés de respaldar a formação de batalhões anti-narcóticos financiados pelos EUA, a Europa e a ONU optaram por

¹⁵⁵ O Plano de Ação da União Européia sobre Drogas (2000-2004), assinado em 2000 pelos países membros da UE em Santa Maria da Feira, Portugal, reafirma o enfoque da responsabilidade compartilhada, como fica evidente em seus objetivos: i) reduzir, em um prazo de cinco anos, o consumo ilícito de drogas; ii) reduzir, em cinco anos, o dano à saúde provocado pelas drogas; iii) aumentar substancialmente o número de dependentes químicos tratados com êxito; iv) reduzir, até 2005, a disponibilidade de drogas ilícitas; v) reduzir, em cinco anos, o número de delitos relacionados à droga; e vi) reduzir a lavagem de dinheiro e o tráfico ilícito de precursores químicos até 2005. Estievenart (2006) realiza uma análise minuciosa da evolução da política da UE para as drogas, defendendo o argumento de que a política européia de cooperação anti-narcóticos para a América Latina não reflete de forma satisfatória a estratégia elaborada no âmbito da UE.

programas de erradicação manual de cultivos ilícitos e desenvolvimento alternativo com vistas a solucionar o problema da produção de drogas na Colômbia.

A cooperação anti-narcóticos da UE com a região andina possui uma faceta comercial. Em 13 de novembro de 1990, o Conselho Europeu aprovou unilateralmente o SPG para a CAN¹⁵⁶, com o objetivo de respaldar os países beneficiários (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) na luta contra cultivos ilícitos, possibilitando-lhes que exportassem produtos derivados de programas de substituição de cultivos (desenvolvimento alternativo), além de contribuir para seu desenvolvimento econômico e social. O SPG consiste em benefícios tarifários aos importadores europeus, com vistas a incentivá-los a adquirir produtos dos países beneficiários do referido Sistema¹⁵⁷. Como se trata de um compromisso unilateral, não recíproco, cabe à UE decidir que produtos incluir no rol de benefícios, bem como impor condicionantes para a concessão dos mesmos, dentre os quais se destaca o respeito às normas trabalhistas determinadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o desempenho na luta anti-narcóticos e o aproveitamento das preferências no período anterior.

Comparativamente à política anti-narcóticos dos EUA para a região andina – que será analisada detalhadamente no próximo capítulo –, é possível identificar elementos que, por um lado, distanciam e, por outro, aproximam as estratégias européia e estadunidense. A adoção de uma perspectiva de responsabilidade compartilhada por

¹⁵⁶ Na América Latina, o acesso ao SPG foi posteriormente ampliado – ainda sob o mote da cooperação anti-narcóticos – para Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador (países que compõem o Mercado Comum da América Central) e Panamá. Recomenda-se consultar o informe elaborado pela Direção de Comércio da Comissão Européia sobre o SPG, intitulado **El Sistema de Preferências Generalizadas de la Unión Europea** (disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf>; acesso em: 14 jan. 2009). Em 2001, o Conselho Europeu renovou o SPG até 2004 e, em 2005, aprovou o Regulamento 980/2005 (disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:169:0001:0043:ES:PDF>>; acesso em: 14 jan. 2009), que institui uma versão expandida do SPG, denominada de SPG *Plus*. O quadro comparativo entre o SPG e o SPG *Plus*, elaborado pelo Ministério do Comércio da Colômbia, está disponível em: <<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/Documentos/Negociaciones/UnionEuropea/Documento-UE-SGP-PLUS.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

¹⁵⁷ A estrutura do SPG possui cinco regimes: regime geral, que constitui o tratamento preferencial básico concedido aos países beneficiários; regime especial de estímulo à proteção aos direitos trabalhistas, que busca incentivar o resguardo das normas trabalhistas mediante preferências tarifárias adicionais; regime especial de estímulo à proteção do meio-ambiente, que abarca aproximadamente 50 linhas tarifárias de produtos oriundos do bosque tropical; regime especial em favor dos países menos desenvolvidos, os quais desfrutam de benefícios tarifários para todos os seus produtos – exceto banana, arroz e açúcar –; e regime especial de apoio à luta contra a produção e o tráfico de drogas, que inclui a possibilidade de exportação de produtos derivados de programas de desenvolvimento alternativo.

parte da Europa com relação ao problema das drogas é um dos elementos que mais contrasta com a política dos EUA, cuja estratégia esteve, desde a gestão de Reagan (1981-1989), concentrada no eixo da oferta. Além disso, embora os EUA compartilhem da posição europeia de que a problemática das drogas pode ser compreendida a partir de fatores sociais e relativos à fragilidade institucional dos países andinos, a interpretação estadunidense não resultou em uma formulação política nesse sentido, diferentemente da proposta europeia. Há, entretanto, um elemento que aproxima as duas políticas de cooperação, qual seja, o fato de incorporarem um mecanismo comercial à estratégia anti-narcóticos – o análogo estadunidense ao SPG é a Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação de Drogas (ATPDEA, sigla em inglês para *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*). Cabe apenas ressaltar que a ATPDEA se apóia *exclusivamente* na temática das drogas para conceder ou não o benefício tarifário, diferentemente do sistema europeu, que condiciona tais benefícios ao cumprimento a normas trabalhistas e à preservação ao meio-ambiente.

Ao realizarem um balanço das relações bi-regionais, Freres & Sanahuja (2005, pp. 3-4) afirmam que, embora a situação e os interesses dos países latino-americanos e europeus sejam distintos daqueles que se apresentavam quando da aprovação, em 1994 e 1995, dos documentos-base da cooperação bi-regional, “[...] a União Europeia manteve essencialmente a estratégia traçada dez anos antes, fazendo apenas ajustes menores”¹⁵⁸.

Contudo, no que tange especificamente ao caso colombiano, como veremos a seguir, existem diferenças significativas quando comparamos a posição europeia das décadas de 1990 e 2000 (mais precisamente, após a aprovação do Plano Colômbia).

3.2.1. A atuação da UE frente ao conflito armado colombiano: compensação humanitária?

A aproximação da UE com relação ao conflito armado colombiano ocorreu de forma reticente. Tal característica não poderia ter sido diferente, haja vista o tradicional distanciamento com que a Europa olha para a América Latina. Apesar disso, como defende Ramírez (2006a, p. 74):

¹⁵⁸ Tradução da autora. No original: “[...] la Unión Europea ha mantenido en lo esencial la estrategia trazada diez años antes, haciendo solo algunos ajustes menores”.

[...] a região e o próprio caso colombiano representam, em particular, para a União Europeia certo interesse na consolidação de seu papel como ator global, que defende alguns valores e possui interesses próprios, e, a partir deles, promove a construção de regimes internacionais para regular assuntos de amplo alcance e por meio dos quais possa se diferenciar ou se aproximar dos Estados Unidos sem assumir um custo elevado [...]¹⁵⁹.

No entanto, a intensificação do conflito armado colombiano, observada desde o início da década de 1990, não resultou em uma preocupação significativa da Europa em direção ao país andino, mesmo porque os conflitos nos Bálcãs, no Oriente Próximo e na África constituíram o principal foco de atenção europeu nesse período. Mesmo após a assinatura, em 1993, de um acordo referencial de cooperação entre a Comissão Europeia e os países andinos, essa realidade não foi alterada de forma substancial (Massé, 2003, p. 12): as manifestações da Europa foram pontuais e não contribuíram para um debate político consistente sobre o conflito.

Além disso, a disposição de alguns países europeus em reconhecer o *status* político das guerrilhas¹⁶⁰ e negociar com estas gerou atrito com o governo colombiano na década de 1990. Em 1996, por exemplo, Álvaro Uribe Vélez, à época governador de Antioquia, acusou os governos da Alemanha, Inglaterra e Dinamarca de patrocinar a guerrilha quando estes aceitaram pagar o resgate pela libertação de três engenheiros estrangeiros que prestavam serviços à empresa colombiana Cementos Rio Claro¹⁶¹. Um

¹⁵⁹ Tradução da autora. No original: “[...] la región y el propio caso colombiano revisten, en particular, para la Unión Europea un cierto interés en la consolidación de su papel como actor global, que defiende unos valores y tiene unos intereses propios, y a partir de ellos promueve la construcción de regímenes internacionales para regular asuntos de amplio alcance y a través de los cuales pueda diferenciarse o acercarse a Estados Unidos sin sumir un alto costo [...]”.

¹⁶⁰ Durante a Guerra Fria, alguns governos europeus chegaram a permitir que as FARC desfrutassem de uma espécie de representação diplomática em seus países. Essa posição justificava-se, primeiramente, na rejeição, por parte desses governos, do discurso vigente durante a Guerra Fria de que o Estado colombiano era vítima de grupos insurgentes comunistas destituídos de uma base de apoio social. Em segundo lugar, a debilidade observada no Estado de Direito colombiano contribuiu para a crença de que a base de apoio das FARC lhe conferia um caráter legítimo.

¹⁶¹ Um comunicado expedido pelo Governo de Antioquia após o episódio afirma que “A libertação ocorreu mediante pagamento de um resgate superior a dois milhões de dólares. Dessa maneira, os governos e companhias estrangeiras se convertem em patrocinadores de uma subversão [...]. Além disso, é necessário que o Governo Alemão e as empresas deste país comunicaram ao nosso departamento a verdade sobre seus pactos com a guerrilha. Para as autoridades legítimas e a cidadania de bem resulta infrutífera a luta contra a narco-subversão enquanto governos e companhias estrangeiras a alimentam com fartos montantes de dinheiro”. Tradução da autora. No original: “La liberación se produjo por el pago de un rescate superior a los dos millones de dólares. De esta manera los gobiernos y compañías extranjeras se convierten en patrocinadores de una

dos episódios mais conhecidos foi protagonizado por um casal de alemães que, durante a construção do oleoduto Cano Limón-Coveñas, intermediou um processo de negociação entre a empresa alemã Mannesman e o ELN para a libertação de Brigitte Schöne. Werner Mauss e sua esposa foram acusados de espionagem e de estimular o delito do seqüestro ao negociar resgates com o ELN sem a autorização das autoridades colombianas. O casal alemão foi detido durante sete meses na Colômbia. À época, o governo alemão interveio diplomaticamente na questão com vistas à libertação do casal Mauss¹⁶², afirmando que as negociações junto ao ELN faziam parte da estratégia de aproximação do governo alemão junto a esta guerrilha solicitada pelo Presidente Samper. Em 16 de dezembro de 1996, ocorreria uma Mesa de Paz em Bonn, Alemanha, da qual participariam os Episcopados colombiano e alemão; o Ministro do Interior, Horacio Serpa; o Ministro da Polícia Secreta alemã, Bernd Schmidbauer; e representantes do ELN. O governo alemão condicionou sua participação nas negociações à libertação dos cidadãos europeus, motivo pelo qual o ELN colaborou com Werner Mauss na libertação de Brigitte Shöene – ainda que tenha negado a autoria do seqüestro.

Em outras ocasiões, esse reconhecimento político às guerrilhas colombianas foi promovido pelo próprio governo colombiano, como ocorreu durante a administração Pastrana (1998-2002). No início de 2000, o Presidente realizou uma série de visitas a países europeus¹⁶³ junto a integrantes das FARC para promover o processo de paz. Para os combatentes das FARC, tal viagem representou um significativo reconhecimento internacional à guerrilha, uma vez que lhe atribuía considerável peso político comparativamente ao governo colombiano.

subversión [...]. Además, es necesario que el Gobierno Alemán y las empresas Alemanas le digan a nuestro departamento la verdad sobre sus pactos con la guerrilla. Para las autoridades legítimas y la ciudadanía de bien resulta infructuosa la lucha contra la narcosubversión mientras gobiernos y compañías extranjeras la alimentan con jugosas sumas de dinero” (El Tiempo, 1996d).

¹⁶² Dentre as principais medidas tomadas com esse objetivo, destacam-se: o envio de uma carta de proteção consular, elaborada pela Embaixada da Alemanha em Bogotá, em setembro de 1996, na qual o governo alemão confirmava seu apoio às atividades desenvolvidas por Werner Mauss; e a elaboração de um informe pelo Ministro da Polícia Secreta alemã, Bernd Schmidbauer, no qual relata a importância para o serviço consular das negociações de libertação de reféns levadas a cabo por Mauss e a ajuda prestada pelas autoridades alemãs em seu apoio. O casal foi libertado em maio de 1998, após decisão da Fiscalía de que a negociação para a libertação dos reféns não envolveu motivações ilícitas (El Tiempo, 1996e,f,g; 1997l; 1998c).

¹⁶³ Conhecida como “Eurotur”, a viagem, que ocorreu entre 31 de janeiro e 16 de fevereiro, passou por Suécia, Noruega, Suíça, Itália, França e Espanha. A delegação que acompanhou o Presidente Pastrana também contou com membros do governo colombiano, inclusive do Alto Comissariado para a Paz. Com essa iniciativa, Pastrana ambicionava mostrar aos países europeus sua disposição e abertura com relação ao processo de paz.

Mesmo o envolvimento isoladamente de alguns países membros da UE obedeceu a essa lógica. Exemplo disso foi o engajamento espanhol, em fevereiro de 1998, nos bons ofícios das negociações de paz entre o ELN e o governo Samper, as quais resultaram no pré-acordo de Viana, assinado em Madri. Tal acordo, entretanto, foi objeto de inúmeras críticas, que acusavam o governo Samper de fazer uso das negociações com o ELN para ofuscar o balanço negativo de sua gestão.

Como foi dito, as abordagens das lideranças europeias acima mencionadas constituíram manifestações pontuais e, na prática, não contribuíram para um debate político sobre o conflito armado colombiano no âmbito europeu, tampouco para a consolidação de um padrão de ação para o país. No entanto, uma leitura um pouco mais otimista poderia argumentar que a criação da Delegação da Comissão Europeia para a Colômbia¹⁶⁴, em 1992, tenha dado início a um processo gradual de aproximação entre a Europa e a Colômbia. A Comissão é responsável pela *execução* da política de cooperação da UE com a Colômbia e opera sob os princípios definidos pelo Conselho Europeu, dentre os quais se destacam: resguardo aos direitos humanos, preservação do meio-ambiente e da biodiversidade e fortalecimento do Estado de Direito.

Ao final do governo Samper¹⁶⁵, embaixadores dos países membros do bloco europeu realizaram diversas visitas a regiões em que o conflito se encontrava recrudescente, com o objetivo de analisar condições e meios para um eventual apoio a um processo de paz, bem como identificar fórmulas de cooperação humanitária. Como produto dessa iniciativa, a Comissão Europeia criou, em 1997, uma linha de ação do

¹⁶⁴ O escritório de representação da Comissão, entretanto, só foi instalado em Bogotá, em 15 de junho de 1993. O acordo assinado entre o governo colombiano e a Comissão das Comunidades Europeias está disponível em: <http://www.delcol.ec.europa.eu/es/ue_colombia/acuerdos.htm>. Acesso em: 15 jan. 2009.

¹⁶⁵ É interessante destacar que a posição adotada pelos países europeus diante do “narcoescândalo” protagonizado por Samper foi menos contundente que o posicionamento estadunidense. O Parlamento Europeu, em resolução de 15 de março de 1996 (disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0401:EN:HTML>>; acesso em: 15 jan. 2009), condenou a decisão dos EUA de decertificar o país pelos resultados insatisfatórios na luta anti-drogas. Segundo o Parlamento, tal punição poderia prejudicar o povo colombiano e impor obstáculos severos ao desenvolvimento da Colômbia. Embora não tenha se colocado a favor do Presidente colombiano, Bruxelas preferiu concentrar seus esforços na temática dos direitos humanos. Este foi o caso da Conferência Europeia sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia, organizada por deputados do Parlamento Europeu, bem como da pressão diplomática exercida por representantes europeus para que a gestão de Samper aceitasse a nomeação de um relator especial para a Colômbia – proposta que foi substituída pela instalação do ACNUDH. No que significou mais um contraste em relação à política de isolamento do Presidente Samper levada a cabo pelos EUA, o Banco Europeu de Investimentos, em 1995, assinou um convênio com o governo colombiano em que é aprovado o acesso a US\$ 300 milhões para projetos relacionados a transferência de tecnologia, meio-ambiente, entre outros (El Tiempo, 1995c,d).

Departamento de Ajuda Humanitária da Comunidade Européia (ECHO, sigla em inglês)¹⁶⁶ para os deslocados internos colombianos – que, à época, ultrapassavam um milhão de pessoas. O Comitê de ajuda humanitária da Comissão destinou então US\$ 7 milhões a organizações não-governamentais européias para que estas investissem em programas para os deslocados internos.

Nesse mesmo período, o Parlamento Europeu manifestou-se novamente para pedir às partes do conflito que respeitassem o direito internacional humanitário e os direitos humanos e para felicitar a iniciativa do governo colombiano de iniciar diálogos de paz e buscar uma paz duradoura¹⁶⁷. Nesse sentido, a eleição de Andrés Pastrana foi recebida com entusiasmo pelas lideranças européias¹⁶⁸, uma vez que defendera, em sua campanha eleitoral, um processo de negociação junto aos grupos armados, chegando a afirmar, em um de seus discursos, que iria “à selva se necessário fosse para conversar com Manuel Marulanda”, líder máximo das FARC.

Pastrana não hesitou em capitalizar os ventos favoráveis em benefícios para a sua gestão¹⁶⁹. Em 2000, organizou duas Mesas de Doadores – uma em Madri (julho) e outra em Bogotá (outubro) – com países europeus, asiáticos e americanos, além da ONU e do Banco Mundial¹⁷⁰, com vistas a obter assistência para o que denominou “Plano Marshall colombiano”. Por meio deste, parceiros internacionais contribuiriam à pacificação e desmobilização da guerrilha e à erradicação de cultivos ilícitos com recursos para os setores social, agrícola e de infra-estrutura colombianos, bem como para o fortalecimento das instituições políticas e judiciais do país.

¹⁶⁶ Até então, o programa de ajuda humanitária atendia somente vítimas de catástrofes naturais.

¹⁶⁷ A resolução, de 19 de setembro de 1997, encontra-se disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997IP0779:EN:HTML>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

¹⁶⁸ Declarada a vitória de Pastrana nas eleições presidenciais de 2002, Alemanha, Espanha, França, Inglaterra, Noruega e Suécia apresentaram-se ao novo Presidente como opções para a sede das negociações do processo de paz anunciado e para a convenção de paz com o ELN. Pastrana também recebeu mensagens de apoio à sua estratégia dos chefes de Estado da Espanha, Inglaterra e França. Ver: El Tiempo, 1998d,e,f.

¹⁶⁹ O Plano de Governo do Presidente Pastrana, publicado logo após sua posse, apresentava a Diplomacia para a Paz como um de seus principais alicerces. Esta consistia na criação de canais de diálogo e coordenação, por meio dos quais o Presidente colombiano buscaria recursos financeiros e humanos para levar a cabo seu processo de negociação junto às guerrilhas. Como veremos a seguir, os recursos financeiros serão buscados, fundamentalmente, em reuniões bilaterais e multilaterais; e os recursos humanos serão demandados por Pastrana, em algumas ocasiões específicas, para que representantes estrangeiros, notadamente de países europeus e latino-americanos, auxiliassem na condução dos diálogos do governo colombiano junto aos grupos armados.

¹⁷⁰ O grupo de países participantes das Mesas de Doadores passou a ser chamado de G-24.

Após as Mesas de Doadores realizadas em 2000, a assistência anunciada totalizava aproximadamente US\$ 1,02 bilhão¹⁷¹, valor inferior ao montante de US\$ 1,16 bilhão solicitado pelo governo colombiano para complementar os recursos do Plano Colômbia (Ramírez, 2004, p. 289). Embora os esforços diplomáticos do Presidente Pastrana para a captação de recursos tenham se concentrado na Europa, os maiores valores foram anunciados por EUA (US\$ 224 milhões) e Japão (US\$ 175 milhões). Da parte europeia, Espanha (US\$ 100 milhões) e Comissão Europeia (US\$ 90 milhões) responderam pelo valor mais elevado da assistência (Ramírez, 2004, p. 288). No entanto, ao final de 2000, apenas os EUA haviam formalizado a transferência da ajuda anunciada por meio de um acordo; medida que também foi tomada por Espanha e Japão, mas para valores inferiores aos anunciados – US\$ 1,3 milhão e US\$ 12 milhões, respectivamente.

Com o objetivo de tornar a ajuda anunciada efetiva, Pastrana tomou três medidas principais. Primeiramente, criou o Fundo de Investimentos para a Paz (FIP)¹⁷², visando a facilitar a transferência de recursos. Em segundo lugar, o Presidente colombiano formou o Comitê de Apoio e Acompanhamento de Desembolsos¹⁷³, responsável pela coordenação e pelo acompanhamento do processo de negociação dos programas que seriam financiados. Em terceiro lugar, Pastrana realizou reuniões bilaterais¹⁷⁴ com lideranças políticas de diversos países, com vistas a reforçar a necessidade de recursos para que sua estratégia de paz fosse bem-sucedida e sistematizar os contatos e alcances obtidos até aquele momento. Para tal, apresentou a cada um dos atores mencionados acima um portfólio em que eram especificados os projetos e respectivos montantes que haviam sido oferecidos. Tais esforços mostraram-se infrutíferos: à exceção do maior comprometimento de EUA, Espanha e Japão, a busca pelo apoio *efetivo* dos demais países à iniciativa de Pastrana foi frustrada.

¹⁷¹ Destes, 46% correspondiam a cooperação não reembolsável, e os restantes 54%, a ofertas de possíveis créditos (Ramírez, 2004, p. 289).

¹⁷² O FIP conta com recursos do Orçamento Nacional, Bônus para a Paz e recursos obtidos no exterior e de doações privadas.

¹⁷³ Grupo inter-institucional, composto pela chancelaria, o FIP, a ACCI e o Departamento Nacional de Planejamento. Também participam do Comitê representantes de vários países participantes da primeira Mesa de Doadores, bem como da ONU e do Banco Inter-americano de Desenvolvimento.

¹⁷⁴ Foram realizadas reuniões com representantes de: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Espanha, Itália, Japão (cujo principal interlocutor foi o Banco do Japão para a Cooperação Internacional – JBIC, sigla em inglês), México, ONU, Portugal, Suécia, Suíça e UE.

Há diversas explicações possíveis para a morosidade e hesitação dos países europeus em transferir assistência à Colômbia¹⁷⁵. Uma explicação plausível para tal foi a desaprovação europeia à ambigüidade com que Pastrana apresentou suas propostas de paz. Inicialmente, a proposta do Presidente colombiano – à qual o mandatário se referiu como “Plano Marshall colombiano” –, apresentava um caráter marcadamente social e coincidia com os princípios norteadores da cooperação europeia com a América Latina, particularmente, a Colômbia. A versão do Plano finalmente aprovada pelo Congresso estadunidense, entretanto, transformou substancialmente o conteúdo anterior: removeu sua ênfase sobre a negociação política e lhe imprimiu um caráter fortemente militar. Como decorrência, as prioridades do Plano também foram alteradas. A versão final revelou-se incisiva sobre a questão relativa à erradicação de cultivos de folha de coca, além de enfatizar o combate *militar* ao narcotráfico, o que também divergia fortemente das propostas apoiadas pela Europa. Foi com base na insatisfação quanto aos *objetivos* e *meios* apresentados no conteúdo final do Plano Colômbia e à forma ambígua com que o Presidente Pastrana alterou a versão do Plano em função do interlocutor, que a UE preferiu evitar circunscrever sua assistência ao rótulo “Plano Colômbia” e passou a tratar de sua participação como “apoio ao processo de paz”.

Para além da insatisfação com a falta de clareza e planejamento do projeto do governo colombiano para a paz, outro ponto pertinente à presente análise diz respeito à própria natureza inter-governamental da UE, cuja aprovação de assistência externa depende da negociação junto a seus 25 membros, alguns dos quais não enxergam na Colômbia uma prioridade¹⁷⁶.

A isso, soma-se a assimetria, observada com frequência, entre o posicionamento do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e dos países isoladamente, o que revela a falta de consenso entre os atores da UE quanto à forma e ao grau de envolvimento nas tentativas de resolução do conflito armado colombiano. Um nítido exemplo disso ocorreu

¹⁷⁵ O governo colombiano esperava obter ajuda europeia no valor de US\$ 1 bilhão; a assistência anunciada foi de US\$ 90 milhões, os quais, até o início de 2001, não haviam sido formalizados por meio de um acordo com o governo colombiano.

¹⁷⁶ Com o objetivo de otimizar a transferência e administração de recursos transferidos por meio de programas de cooperação, a UE passou por duas reformas centrais em sua estrutura de decisão. A primeira delas ocorreu em 1998 e foi marcada pela criação do Serviço Comum de Relações Exteriores (SCR), responsável pela gestão financeira da assistência exterior da Comunidade Europeia e pela harmonização e simplificação de procedimentos. Em 2001, foi criado o Escritório de Cooperação European Aid, responsável pela gestão integral do ciclo de projeto, que se estende da identificação individual à avaliação dos resultados. Além disso, a Europe Aid deu continuidade ao processo de harmonização e simplificação acima mencionado. Ver: Guillemette e Villa (2007) e <<http://www.europa.eu.int/comm/europeaid>> (acesso em: 16 jan. 2009).

durante o primeiro semestre de 2001. Em fevereiro desse ano, o Parlamento Europeu aprovou, por 474 votos a favor, 1 contra e 33 abstenções, uma resolução que determinava a oposição do bloco ao Plano Colômbia¹⁷⁷. A resolução contrapõe de forma explícita as propostas europeia e estadunidense, ao afirmar que a leitura que a Europa faz do conflito colombiano é de fundo social e político, uma vez que a luta armada se encontra diretamente relacionada à exclusão econômica, política, cultural e social. Desse modo, o Parlamento defende a cooperação com a Colômbia direcionada ao fortalecimento das instituições políticas e judiciais colombianas, ao desenvolvimento alternativo como sustentabilidade dos programas de erradicação de cultivos ilícitos, a ajuda humanitária para os deslocados internos e refugiados colombianos e ao desenvolvimento social para que uma paz duradoura seja alcançada na Colômbia. Condena, por outro lado, a via militar para a resolução do conflito e do problema das drogas, sob o argumento de que este, ao contrário, pode contribuir para o recrudescimento do conflito. Resulta disso – e esta é a conclusão da Resolução – o rechaço do Parlamento Europeu ao Plano Colômbia, primeiramente porque este persegue vias contrárias àquelas defendidas pela UE, colocando em risco os recursos europeus investidos na Colômbia; e, em segundo lugar, porque esse Plano não é produto de um processo de coordenação entre os diversos atores sociais colombianos. Desse modo, o Parlamento Europeu foi contundente em sua crítica ao Plano Colômbia e insistiu no fato de que a UE deveria buscar um modelo próprio de cooperação com a Colômbia e, por conseguinte, se opor a quaisquer vinculações ao referido Plano.

Em contraste, a Comissão Europeia acreditava que dois aspectos do Plano Colômbia poderiam ser aproveitados pela iniciativa europeia, quais sejam: medidas incisivas contra a produção e tráfico de drogas; e ajuda voltada ao desenvolvimento com foco em fatores sociais e econômicos. Assim, a Comissão demonstrou disposição em manter seu alinhamento aos princípios norteadores da política de cooperação europeia *por meio do Plano Colômbia*, concentrando sua assistência nos componentes sociais deste¹⁷⁸. A fim de reduzir os impactos da Resolução do Parlamento Europeu, a Comissão Europeia patrocinou a visita de uma delegação de especialistas à Colômbia para que avaliassem os projetos de assistência social e econômica que poderiam ser financiados. Logicamente, foi necessário que a Comissão enfatizasse que não perderia de vista as

¹⁷⁷ Ver: European Parliament, 2001.

¹⁷⁸ A posição adotada pela Comissão Europeia, braço executivo da UE, foi respaldada pelo Conselho de Ministros, instância que, dentro da Comissão Europeia, reúne os Ministros de Relações Exteriores dos países Membros.

preocupações da sociedade civil e o respeito aos direitos humanos, bem como assegurasse que tais recursos não seriam direcionados à luta anti-narcóticos e tampouco ao componente militar do Plano Colômbia. Foi com tais ressalvas, portanto, que a Comissão aprovou, em outubro de 2000, um plano de ajuda no valor de US\$ 90 milhões para financiar projetos de desenvolvimento alternativo e de apoio humanitário de 2001 a 2006¹⁷⁹ (Ramírez, 2004, p. 111). Note-se, pois, um nítido esforço por parte dos atores europeus em de-securitizar temas relacionados ao conflito armado colombiano, tais como o narcotráfico e a conduta frente à guerrilha. Como veremos no próximo capítulo, a securitização constitui uma das principais linhas divisórias entre a ajuda européia e a estadunidense.

Apesar dos esforços europeus no sentido de definir uma posição comum frente ao conflito colombiano, as iniciativas dos membros da UE têm se mostrado bastante díspares, não somente quanto ao montante da ajuda, mas também quanto ao destino dos recursos. No que tange aos montantes, a Espanha é o país europeu que mais ajuda transferiu a programas de desenvolvimento e paz na Colômbia; além de ser o maior investidor europeu no país andino¹⁸⁰. Entre 2003-2006, por exemplo, a Espanha contribuiu com cerca de US\$ 47,21 milhões, a Holanda com US\$ 28,3 milhões e a Suécia com US\$ 26,76 milhões (Acción Social, 2008).

Quanto à destinação dos recursos, por seu alinhamento aos EUA no combate ao terrorismo e pelos atentados terroristas que sofreram em seu próprio território¹⁸¹, Espanha e Inglaterra têm mostrado maior disposição do que os demais governos em cooperar com a Colômbia na esfera militar. Assim, em fevereiro de 2003, Madri ofereceu antigos aviões Mirage; e Londres ofereceu apoio em inteligência e, em dezembro de 2002, assinou um acordo de treinamento às forças armadas colombianas. Por sua vez, Alemanha¹⁸²,

¹⁷⁹ Ver: Multidimensional Support Programme for Colombia (SE, 1547/5, 17/10/2000); e El Tiempo, 2000b.

¹⁸⁰ A Espanha responde pelo segundo maior montante de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) na Colômbia, atrás apenas dos EUA. De acordo com o Ministério de Comércio da Colômbia, a Espanha chegou a registrar US\$ 3,96 bilhões em 2005, uma participação de 12% no total de IEDs recebido pela Colômbia nesse ano. Disponível em: <<http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/inversion/Reporte2006.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

¹⁸¹ Além disso, esses países apoiaram a versão do Plano Colômbia aprovada no Congresso dos EUA. Segundo Ramírez (2004, p. 297), o apoio desses governos é atribuído à proximidade que possuíam com o governo Pastrana e com o governo Clinton, respectivamente.

¹⁸² Após o episódio do casal Mauss, Berlim mostrou-se reticente em intervir no conflito colombiano. No entanto, enviou, em 2003, um delegado à Colômbia e seu Parlamento propôs que a UE designasse um enviado especial para aproximar o governo e as FARC.

Bélgica, França¹⁸³, Holanda, Noruega e Suécia¹⁸⁴, para citar alguns casos mais explícitos, expressaram descontentamento com a ênfase militar e anti-drogas presentes na versão do Plano Colômbia aprovada pelo Congresso estadunidense.

Paralelamente aos mecanismos criados pelo governo colombiano com a finalidade de obter recursos dos países europeus para o financiamento de sua estratégia de paz, o Presidente Pastrana demandou, em diversas ocasiões ao longo de sua gestão, a participação diplomática da Europa nas negociações que levava a cabo simultaneamente com as FARC e o ELN. Assim, em junho de 2000, o governo colombiano e o ELN – grupo armado que demonstrara maior abertura quanto à participação internacional no processo de paz – decidiram, de comum acordo, solicitar a criação de um Grupo de Países Amigos ao Processo de Paz. Este foi constituído por quatro países europeus (Espanha, França, Noruega e Suíça)¹⁸⁵ e Cuba¹⁸⁶.

Posteriormente, também foi constituído um grupo de países para acompanhar as negociações com as FARC, antes resistentes à idéia da participação internacional. O Grupo de Países Facilitadores, criado em março de 2001, era composto por Itália, Suécia, Canadá, México e Venezuela, além dos integrantes do Grupo de Países Amigos¹⁸⁶.

Tais iniciativas viram-se frustradas em menos de um ano. De um lado, as negociações com o ELN fracassaram a partir do momento em que o governo colombiano voltou atrás em sua decisão de conceder uma zona desmilitarizada à guerrilha nos moldes daquela concedida às FARC em 1998. De outro lado, o Presidente Pastrana decidiu romper o processo de negociação levado a cabo junto às FARC após o seqüestro, em fevereiro de 2002, do avião da Avianca.

Para Massé (2003, p. 4), o fracasso das negociações com as FARC fez com que a Europa se marginalizasse novamente no processo de paz colombiano. Parece mais plausível argumentar, entretanto, que o fracasso do processo de paz sobre o qual os países europeus haviam depositado tantas expectativas fez com que a UE retomasse a

¹⁸³ Paris concentrou seus esforços no tema dos acordos humanitários, notadamente, na liberação de Ingrid Betancur, concluída em julho de 2008.

¹⁸⁴ Por sua vez, os países nórdicos insistiram na necessidade de superar as desigualdades sociais para alcançar a paz, bem como no argumento de que cabe ao povo colombiano encontrar uma solução ao conflito armado.

¹⁸⁵ A presença desta última, digno de nota, era fundamental, uma vez que a formação do ELN se inspirou na Revolução Cubana de 1959.

¹⁸⁶ Foram agregados, em um momento posterior, ao Grupo de Países Facilitadores, mais 10 países europeus: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suécia e Vaticano. Foi criada uma comissão central a fim de dinamizar a comunicação entre as Partes em negociação, constituída por dez membros, dentre os quais, seis europeus: Espanha, França, Itália, Noruega, Suécia e Suíça.

postura hesitante demonstrada na década de 1990. Além disso, outros elementos do contexto doméstico colombiano contribuíram para a retomada da hesitação européia, dentre eles, a eleição de Álvaro Uribe, em agosto de 2002.

A campanha presidencial de Uribe, notadamente a PSD, foi interpretada com desconfiança pelas lideranças européias. Sua insatisfação estava principalmente relacionada à recusa, por parte de Uribe, da associação de fatores sociais, econômicos e políticos ao conflito armado – tal qual enfatizara o Parlamento Europeu em sua Resolução de 2001. Diferentemente, Uribe enquadrou o conflito colombiano na lógica do pós-11 de setembro, ao classificar as guerrilhas como grupos terroristas e criticou de forma enfática a estratégia levada a cabo por seu antecessor, Andrés Pastrana.

Consciente das diferenças que separavam sua proposta de segurança da européia, Uribe (2002-atual) tratou de visitar a Europa em sua segunda viagem como Presidente eleito¹⁸⁷, com o objetivo de esclarecer os termos de seu programa. Ainda que não tenha implicado alterações substantivas na política da UE para o conflito armado¹⁸⁸, esse esforço diplomático de Uribe logrou alguns avanços: em 10 de dezembro de 2002, os Ministros de Relações Exteriores dos países membros da UE emitiram uma declaração de apoio à luta anti-terrorista e anti-narcóticos levada a cabo por Uribe (El Tiempo, 2002d). No mesmo documento, entretanto, manifestaram preocupação com a contínua deterioração da situação humanitária e dos direitos humanos na Colômbia, além de enfatizar a necessidade de uma solução negociada ao conflito.

Essa posição em duas vias da UE – de respaldo e exigência – ficou evidente em uma reunião multilateral¹⁸⁹ realizada em julho de 2003, em Londres. O encontro, que consistia em uma preparação para a Quarta Mesa de Doadores, objetivava revisar as propostas do governo colombiano e explorar novas formas de cooperação com a Colômbia. A Declaração de Londres, resultante do encontro, expressa um firme apoio ao governo colombiano em seus “[...] esforços para desenvolver as instituições plenamente funcionais de um Estado democrático em todo seu território, baseadas no respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário e no bem-estar e na segurança de seus cidadãos [...]”¹⁹⁰ (Op. cit., 2003, p. 1).

¹⁸⁷ A primeira viagem foi realizada aos EUA.

¹⁸⁸ Em diversas ocasiões, as solicitações de Uribe por ajuda militar da Europa foram negadas.

¹⁸⁹ Representantes dos países da UE, Noruega e Suíça, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, EUA, Japão, México, Brasil, Chile, além de organismos multilaterais como ONU, BID, Banco Mundial e Corporação Andina de Fomento (CAF).

¹⁹⁰ Tradução da autora. No original: “[...] efforts to develop the fully functioning institutions of a democratic state throughout its territory, based on respect for human rights and international

No que tange especificamente ao conflito armado, a Declaração manifesta apoio ao Governo Colombiano “[...] em sua luta contra a violência relacionada ao conflito e a produção e o tráfico de drogas ilícitas, enfatizando a necessidade de fazê-lo por meio do respeito ao *rule of law*, aos direitos humanos e, quando possível, ao direito internacional humanitário”¹⁹¹ (Declaração de Londres, 2003, p. 1).

Aqui, cabe destacar alguns aspectos da Declaração de grande importância para as finalidades desta pesquisa. O primeiro deles é a ênfase que a Declaração deposita sobre os direitos humanos, mais precisamente, sobre a importância de o governo colombiano trabalhar no sentido de implementar as recomendações elaboradas pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas. Conforme já mencionado, em suas formulações para a Colômbia, a UE busca recorrentemente refletir e respaldar as demandas relacionadas aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário na ONU. Com efeito, trata-se de uma das características da cooperação europeia para a Colômbia:

A cooperação no âmbito da CE [Comissão Europeia] dá-se, em parte, por meio das Nações Unidas, o que permite que [o bloco] seja beneficiado com sua experiência e neutralidade [da Organização] em áreas específicas. Ademais, esta cooperação é um modo tangível de apoio da UE às suas ações na Colômbia¹⁹² (European Commission, 2007, p. 18).

O respaldo da UE às atividades da ONU na Colômbia acabou por conferir a esta última maior peso político frente ao governo colombiano. Isso porque, ao vincular a continuidade de sua assistência à cooperação da ONU com a Colômbia, a Europa tornou explícita a sobreposição de regimes aos quais o país andino está vinculado. Tomando em consideração a abordagem desenvolvida por Keohane (1984) acerca dos regimes internacionais, a principal consequência dessa vinculação foi a constatação de que havia custos em não cumprir com as recomendações da ONU em matéria de direitos humanos.

humanitarian law and the welfare and safety of all citizens [...]”. Disponível em: <<http://ciponline.org/colombia/030710dono2.htm>>.

¹⁹¹ Tradução da autora. No original: “[...] in its fight against conflict-related violence and illegal drug production and trafficking, underlining the need in so doing to respect the rule of law, human rights and, when applicable, international humanitarian law [...]”.

¹⁹² Tradução da autora. No original: “EC cooperation takes shape in part through the intermediary of the United Nations, making it possible to benefit from the experience and the neutrality of the organization in specific fields and because this involves a tangible form of EU political support for its action in Colombia”.

Se existisse somente um único regime dentro da política mundial [...] [o]s regimes seriam abandonados quando os governos calculassem que os custos de oportunidade de pertencer a um regime fossem mais elevados que os de qualquer curso de ação alternativo e factível. Na economia política mundial contemporânea, no entanto, existem múltiplos temas e múltiplos contatos entre os governos; de forma que os governos pertencem a muitos regimes. A perturbação de um regime não afeta somente a conduta na área temática que este regula: afetará, também, outros regimes da rede¹⁹³ (Keohane, 1984, p. 137).

Embora não tenha acarretado uma mudança substancial na cooperação entre ONU e Colômbia, ao pressionar o governo colombiano a adotar uma postura mais construtiva frente às recomendações do ACNUDH, a Declaração de Londres logrou algumas modificações da conduta diplomática da administração Uribe em direção à Organização multilateral. Ao menos no discurso, o referido governo colombiano empreendeu esforços no sentido de prestar contas aos seus parceiros acerca de sua política de direitos humanos.

Em segundo lugar, a Declaração pede que o governo colombiano coordene com a sociedade civil as possibilidades e os programas de paz na Colômbia. É sobre este ponto que reside uma das características mais marcantes da proposta da UE para a resolução do conflito armado colombiano: a sociedade civil como principal beneficiária da ajuda europeia. Mais do que isso: trata-se de mais um ponto que contrasta a estratégia de UE e EUA frente ao conflito armado, uma vez que este último tem no Estado colombiano o destinatário final da maior parte de seus recursos.

Os Laboratórios de Paz, considerados pela Comissão Europeia “o programa mais importante de cooperação financeira e técnica da União Europeia na Colômbia”¹⁹⁴, traduzem da melhor forma essa estratégia europeia, na medida em que colocam a

¹⁹³ Tradução da autora. No original: “Si sólo existiera un régimen único dentro de la política mundial [...] [l]os regímenes serían abandonados cuando los gobiernos calcularan que los costos de oportunidad de pertenecer a un régimen fueron más elevados que los de cualquier curso de acción alternativo y factible. En la economía política mundial contemporánea, no obstante, existen múltiples temas y múltiples contactos entre los gobiernos; así los gobiernos pertenecen a muchos regímenes. La perturbación de un régimen no afecta solamente la conducta en el área temática que ese régimen regula, sino que probablemente afecte también a otros regímenes de la red”.

¹⁹⁴ Dos cerca de US\$ 230,72 milhões não-reembolsáveis já transferidos pela Comissão Europeia à Colômbia, cerca de US\$ 84,4 milhões (até 2005) foram destinados aos Laboratórios de Paz I e II (disponível em: <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=439>>; acesso em: 17 jan. 2009). É digno de nota que a participação europeia na distribuição dos recursos dos Laboratórios de Paz ultrapassa os 80%, cabendo ao governo colombiano cobrir o restante (pouco menos de 20%). Tais informações estão disponíveis em: <http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/3395.pdf>; acesso em: 17 jan. 2009). Tradução da autora. No original: “Between 2002 e 2006, peace laboratories became the European Union’s most important financial and technical cooperation programmes in Colombia”.

sociedade civil como protagonista da formulação de políticas nas áreas de promoção e defesa dos direitos humanos, desenvolvimento sócio-econômico, fortalecimento das instituições locais, desenvolvimento sustentável e construção de uma cultura de paz, com o objetivo último de contribuir para uma paz durável.

A Comissão Européia priorizou o estabelecimento desses programas em regiões que se destacam pelos indicadores de violência, pobreza e expulsão e recepção de população deslocada. Nesse sentido, o primeiro Laboratório de Paz foi instalado em 2002, na região do Magdalena Medio¹⁹⁵. O Laboratório de Paz II (2003-2010) desenvolve programas em três regiões da Colômbia: Norte de Santander, Oriente de Antioquia e Macizo Colombiano/Alto Patía. Por sua vez, o Laboratório de Paz III (2006-2010) cobre parte do departamento de Meta e os Montes de Maria nos departamentos de Bolívar e Sucre.

Os Laboratórios são articulados financeira, institucional, temática e geograficamente com o “Programa Paz e Desenvolvimento”, financiado com recursos do governo colombiano e de crédito externo do Banco Mundial¹⁹⁶ (CONPES 3278, 2004). Nesse sistema, cabe à Agência Presidencial para a Ação Social e a Cooperação Internacional (Acción Social) a execução dos programas desenvolvidos. Para tal, o procedimento utilizado pela Acción Social é uma espécie de concurso entre organizações não-governamentais locais, dentre as quais é selecionado um “aliado estratégico” que tratará da implementação dos programas dos Laboratórios¹⁹⁷. Ou seja, o modo de trabalho dos Laboratórios é *descentralizada* e estimula o fortalecimento da sociedade civil ao conceder às organizações sociais das comunidades locais a batuta na condução dos programas de desenvolvimento e paz.

¹⁹⁵ Os programas circunscritos ao Laboratório de Paz I são implementados em 30 municípios da região do Magdalena Médio, nos departamentos de Santander, Bolívar, Antioquia e César. A duração do programa se estende de 2002 a 2010, período dividido em duas fases. O relatório de atividades desenvolvidas na primeira fase (2002-2005) do Laboratório de Paz I encontra-se disponível em:

<http://www.pdpmm.org.co/usesfiles/descargas/INFORME_LABORATORIO_DE_PAZ_PRIMERA_FASE.PDF>. Acesso em: 17 jan. 2009.

¹⁹⁶ Ver documento CONPES 3278, de 15 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/19mar04/dnp3278-04.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

¹⁹⁷ As organizações selecionadas para os Laboratório de Paz I, II e III, respectivamente, foram: Corporação Desenvolvimento e Paz do Magdalena Medio - CDPMM; Corporação de Desenvolvimento para a Paz - PRODEPAZ (Oriente Antioqueño), Associação Supra-departamental de Municípios da Região do Alto Patía - ASOPATIA e Conselho Regional Indígena do Cauca - CRIC (Alto Patía e Macizo Colombiano - Norte de Nariño / Sul do Cauca); e Corporação Nova Sociedade Região Nordeste Colombiana - CONSORNOC (Norte de Santander).

Note-se, pois, que a consolidação dos traços característicos da estratégia europeia para o conflito armado colombiano começa a ocorrer a partir de 2001. Esse período coincide, entretanto, com o surgimento de tensões diplomáticas entre as lideranças políticas da UE e o Presidente colombiano eleito em 2002, Álvaro Uribe; tensões estas que incidem sobre os temas do terrorismo e dos direitos humanos. O quadro observado nesse período caracteriza-se pela sobreposição de movimentos de aproximação e distanciamento por parte da UE em relação à Colômbia. Nessa dinâmica, o caráter descentralizado da proposta europeia parece ser o principal fator que permite a continuidade de sua assistência mesmo apesar dos atritos diplomáticos mencionados. Lancemos um olhar mais atento sobre este ponto.

Como já foi visto, as lideranças políticas europeias haviam manifestado, em dezembro de 2002, apoio à luta anti-terrorista conduzida por Uribe. No entanto, os desdobramentos que seguiram os atentados terroristas do El Nogal e de Neiva, em fevereiro de 2003, provocaram atritos entre Uribe e as lideranças europeias com relação aos *meios* para se combater o terrorismo, mais precisamente, ao projeto de lei denominado Estatuto Anti-terrorista, encaminhado ao Congresso pelo Presidente Uribe¹⁹⁸. Em linhas gerais, seu conteúdo previa a outorga de faculdades de polícia judicial às Forças Militares, a autorização para a realização de interceptações de comunicação e detenções sem ordem judicial e os censos domiciliares – nos quais os cidadãos deveriam fornecer dados pessoais a fim de que o governo pudesse definir suspeitos.

O Estatuto Anti-terrorista foi objeto de acalorados debates no âmbito doméstico e despertou a atenção internacional: a CIDH, por exemplo, enviou, em 29 de maio de 2003, uma carta ao governo colombiano na qual afirmava que os Estados Partes da Convenção Americana de Direitos Humanos não deveriam adotar medidas legislativas contrárias aos compromissos assumidos na referida Convenção. Para a Comissão, atribuir funções de Polícia Judicial às Forças Militares opera contrariamente à devida administração da Justiça. Por sua vez, o diretor do ACNUDH, Michael Frühling, enviou uma carta aos congressistas colombianos, advertindo-os a respeito da incompatibilidade entre o Estatuto Anti-terrorista e a legislação nacional e os tratados internacionais dos quais a Colômbia é signatária¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Após sua aprovação no Congresso, a Corte Constitucional colombiana declarou, em setembro de 2004, que o Estatuto Anti-Terrorista era inconstitucional e este foi anulado. Ver: El Tiempo, 2004a. Os argumentos favoráveis e contrários ao estatuto anti-terrorista são especificados em: El Tiempo, 2003c.

¹⁹⁹ Ver: El Tiempo, 2003d.

Conforme observado acima, a temática do terrorismo definiu linhas de ação que ora aproximaram, ora afastaram a diplomacia europeia da Colômbia. Exemplo nítido da primeira foi a decisão da UE de inserir as FARC e o ELN em sua lista de organizações terroristas e negar a seus integrantes o direito de movimentação na Europa²⁰⁰, ainda que, inicialmente, tenha mostrado resistência à idéia de inscrever sua intervenção na Colômbia à cruzada anti-terrorismo empreendida pelos EUA. Por outro lado, reunidos com Uribe em 2003 por ocasião da reunião multilateral que definiria possibilidades futuras de assistência à Colômbia, os líderes europeus manifestaram apoio às declarações da ONU, organização que rechaçou o conteúdo do Estatuto Anti-terrorista²⁰¹. É importante destacar que os atentados de 11 de setembro não implicaram maior securitização da agenda europeia para o conflito armado colombiano tal qual ocorreu no caso estadunidense, como veremos no próximo capítulo. Embora o bloco tenha manifestado apoio a algumas das empreitadas do governo Uribe, a essência dos programas de cooperação com a Colômbia foi mantida.

No que diz respeito à temática dos direitos humanos, em fevereiro de 2004, por ocasião de um novo encontro, os representantes europeus cobraram do Presidente colombiano um maior comprometimento para com as recomendações feitas pelo ACNUDH em 2003 (El Tiempo, 2004b). A necessidade do cumprimento de tais recomendações para a efetivação da cooperação europeia já havia sido enfatizada na reunião de Londres (2003), quando o Presidente colombiano havia prometido atentar para a questão. No entanto, a tendência apresentada pela situação humanitária no país um ano após essa promessa ainda era de degradação.

Nessa ocasião, os representantes europeus também criticaram fortemente o debate acerca da lei de alternatividade penal, iniciado no Congresso colombiano em agosto de 2003²⁰², e acompanhado pelos atores diretamente interessados em cooperar com a resolução do conflito colombiano, dentre os quais se encontra a UE. De acordo com representantes europeus, o conceito de “alternatividade penal” desenvolvido nos

²⁰⁰ A lista da UE foi criada pelo documento intitulado Posição Comum do Conselho 2001/931/CFSP sobre a aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo. De acordo com sua última atualização (29 jun. 2007), a UE considera 54 indivíduos e 48 grupos e entidades em sua lista, os quais foram incluídos por consenso entre os Membros do Conselho e estão, assim, sujeitos à aplicação de medidas restritivas no âmbito do bloco europeu. A última versão da lista (Council Common Position 2007/448/CFSP, 29 jun. 2007) encontra-se disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:169:0069:01:EN:HTML>>.

²⁰¹ Ver: El Tiempo 2003e.

²⁰² Em agosto de 2003, Fernando Londoño Hoyos apresentou um projeto de lei de re-incorporação dos paramilitares à vida civil.

projetos de lei peca por dar margem à impunidade frente a violações massivas aos direitos humanos e ao direito humanitário. Assim, pediram insistentemente que o governo colombiano considerasse os princípios humanitários reforçados pelo direito internacional no processo de discussão da lei de alternatividade penal aos grupos paramilitares. Particularmente, preocupava a superficialidade com que os temas relativos a verdade, justiça e reparação foram tratados pelos debates no Congresso. Após a modificação e aprovação do referido projeto – sob o nome de Lei de Justiça e Paz –, o Conselho de Ministros europeus expressou preocupações com a versão finalmente aprovada (Consejo de Ministros de la Unión Europea, 2005), sob o argumento de que esta apresenta:

ênfase insuficiente sobre a necessidade de que as estruturas paramilitares coletivas sejam desmanteladas, é vaga quanto à distinção entre delitos políticos e outros, apresenta tempo insuficiente para investigar as denúncias e o patrimônio que poderia ter sido adquirido mediante atividades ilegais, escassez de ocasiões para que as vítimas solicitem reparações, insuficiência das sentenças máximas para os delitos mais graves e a enorme carga que implicará sobre os recursos do sistema judicial colombiano para atender às exigências da nova lei.

Também, as duras críticas de Uribe às organizações não-governamentais de direitos humanos foram vistas com maus olhos pelas lideranças políticas européias²⁰³. Durante a Semana dos Direitos Humanos, em setembro de 2003, Uribe acusou algumas organizações de dar cobertura ao terrorismo por trás da defesa dos direitos humanos²⁰⁴.

²⁰³ Como destacado na Introdução da presente pesquisa, o escopo deste trabalho está diretamente voltado às principais iniciativas governamentais e inter-governamentais voltadas à resolução do conflito armado colombiano. Embora a participação de organizações não-governamentais não se enquadre no escopo deste trabalho, é importante destacar que há numerosas organizações não-governamentais colombianas e estrangeiras dedicadas à pacificação do conflito colombiano. Por exemplo, visitaram o país o Partido Verde Flamenco, o Tribunal Superior da Catalunha, a Comissão Internacional de Juristas, a Federação Internacional de Direitos Humanos, FEDEFAM, Ichrla (Canadá), Esquerda Unida, a Confederação Internacional de Sindicatos Livres, Comissões Obreiras da Espanha, a ORIT, o Comitê Chileno de Defesa dos Direitos Humanos, a organização não-governamental Mujeres Creadoras de paz etc. Também, participaram de uma missão internacional de paz uma jurista inglesa, um professor da Universidade de Harvard, um sindicato da Grécia e um japonês de uma universidade dos EUA. Dentre as estrangeiras, as organizações não-governamentais européias representam um número considerável. Ver: Ramírez (2000). Para mais informações a respeito, ver: Rettberg (2006) e Robayo (2003).

²⁰⁴ No discurso proferido por Uribe, o Presidente afirma ser contra “escritores e ‘politiqueiros’ que servem ao terrorismo e que se escondem covardemente na bandeira dos direitos humanos”. Tradução da autora. No original: “escritores y politiqueros, que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos”. Ver: El Tiempo, 2003f; 2004c.

Historicamente, a relação do governo colombiano com tais organizações revelou-se problemática²⁰⁵. Desde a gestão Samper, quando os protestos destas aumentaram significativamente como resposta ao recrudescimento do conflito²⁰⁶, o governo colombiano vive um dilema entre liberdade de expressão – e a decorrente abertura de espaço para que esses grupos se manifestem – e a exposição dos problemas da Colômbia diante da opinião pública internacional – a qual resulta no que alguns autores chamam de “inserção negativa” do país no cenário internacional, que fortaleceria a imagem da Colômbia como “país problema” (Ramírez, 2004; García-Peña, 2006).

Para os representantes da UE, é positiva a pressão exercida por tais organizações não-governamentais sobre o governo colombiano²⁰⁷ para que este empreenda esforços com vistas ao resguardo aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, papel que a própria UE busca exercer. Com efeito, à época do duro discurso proferido por Uribe, as críticas das organizações não-governamentais concentravam-se na aplicação efetiva e imediata das recomendações feitas pelo ACNUDH, no Estatuto Anti-terrorista e nos debates sobre a lei de alternatividade penal no Congresso colombiano²⁰⁸, temas para

²⁰⁵ Em algumas ocasiões, os governos colombianos buscaram evitar a atuação de algumas entidades ou personalidades não-oficiais. Assim, por exemplo, em maio de 1999, o governo Pastrana se opôs a que o Tribunal Internacional da Opinião investigasse um massacre perpetrado por paramilitares que ocorrera no ano anterior em Barrancabermeja. O Tribunal acabou condenando simbolicamente o governo colombiano por omissão frente ao massacre. Posteriormente, o governo Uribe expulsou da Colômbia organizações não-governamentais européias que participavam de protestos sociais.

²⁰⁶ A presença dessas organizações começou a aumentar por meio de manifestações, declarações e outras iniciativas, à medida que o conflito recrudescia, durante a segunda metade do governo Samper. Por exemplo, durante visita do Presidente colombiano a Montreal, a Coalizão para os direitos humanos na Colômbia, com sede no Canadá, protestou contra sua política para conter o espiral de violência. Protestos de repúdio ao assassinato de defensores dos direitos humanos ocorreram em frente à Embaixada da Colômbia em Bruxelas. A demanda por um maior nível de participação internacional no processo de paz que caracterizou o governo Pastrana resultou na multiplicação de organizações não-governamentais internacionais dedicadas ao tema da paz. Em 2002, quando do rompimento das negociações de paz, representantes de organizações não-governamentais européias, com suas contra-partes nos EUA, Canadá e Japão, expressaram preocupação com o rompimento das negociações de paz, pois isso transformaria o país em um campo de batalha no qual a população civil seria a principal vítima. Propuseram, também, a criação, no exterior, de um observatório do conflito colombiano destinado a orientar a atenção humanitária, restabelecer o diálogo com as FARC e o ELN e respaldar as ações da sociedade civil na busca pela paz.

²⁰⁷ Algumas organizações de maior projeção exercem pressão sobre as autoridades de seus respectivos países ou de organizações regionais e multilaterais para que criem mecanismos que vinculem sua ajuda à Colômbia com exigências relativas à proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Keck e Sikkink (1998) denominam de “efeito bumerangue” essa dinâmica de influência de organizações não-governamentais internacionais sobre países desenvolvidos e organizações regionais ou multilaterais a fim de atingir melhores resultados em seu ativismo.

²⁰⁸ Ver, por exemplo, Human Rights Watch (2003, 2004).

os quais a UE também direcionava especial atenção. Para além disso, tais organizações integram parte da sociedade civil, que constitui o fio condutor por meio do qual se dá a ajuda europeia à Colômbia, conforme já mencionado.

Isso posto, a principal característica da relação entre a UE e as organizações não-governamentais de direitos humanos na Colômbia parece ser a “via dupla”. Em outras palavras, de um lado, a UE enxerga em tais organizações um parceiro na defesa de princípios semelhantes aos seus. De outro, essas organizações não-governamentais solicitam à UE um papel mais incisivo na observação e atenção em relação à situação colombiana. Para tais organizações, a UE representa um parceiro de peso político, na medida em que sua influência tem contribuído para melhorar o compromisso do governo colombiano – ou, ao menos, a pressão sobre este – em matéria de direitos humanos. Ademais, a insistência europeia na necessidade de um diálogo mais constante entre governo colombiano e sociedade civil constitui outro ponto que aproxima a UE de tais organizações de direitos humanos. Tal relação ilustra a existência de “canais múltiplos” na política mundial no contexto da interdependência complexa (Keohane; Nye, 1977). Como já foi destacado, Keohane e Nye propõem a flexibilização da premissa do realismo de que os canais que conferem dinâmica à política mundial são de natureza exclusivamente interestatal. Assim, por trás do reconhecimento das organizações não-governamentais – atores transnacionais – como interlocutores privilegiados, está a abertura da ONU e da UE em relação à natureza dos canais políticos por meio dos quais desenvolvem mecanismos de cooperação com a Colômbia.

Mais recentemente, entretanto, a relação amistosa entre UE e sociedade civil foi fortemente abalada, devido ao conteúdo conciliador da Declaração de Cartagena, assinada em fevereiro de 2005, quando da realização de uma nova reunião multilateral (G-24) com potenciais financiadores para a resolução do conflito armado colombiano. Tal Declaração foi anunciada pela mídia colombiana como um “respaldo menos tímido” ou o primeiro respaldo considerável da comunidade internacional ao governo Uribe (El Tiempo, 2005a, b), uma vez que enfatizou os avanços no panorama colombiano, em detrimento de exigências de melhora. Com efeito, o texto da Declaração reafirma o “respaldo ao Governo Colombiano em seus esforços para fortalecer o bem-estar e a segurança de todos os cidadãos colombianos, assim como na luta contra o terrorismo e as drogas ilícitas”²⁰⁹, ressalta a relevância do processo de desmobilização dos paramilitares,

²⁰⁹ Tradução da autora. No original: “respaldo al Gobierno Colombiano en sus esfuerzos por fortalecer el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos, así como en la lucha contra el

condena as guerrilhas por não demonstrarem uma atitude favorável a uma negociação séria e omite – conforme desejava o governo Uribe – as expressões “conflito armado interno” e “crise humanitária” na Colômbia.

A assinatura da Declaração por parte dos representantes da UE marcou certo distanciamento do bloco europeu em relação às organizações não-governamentais, na medida em que estas esperavam uma continuidade da pressão exercida sobre o governo colombiano quando da assinatura da Declaração de Londres, em 2003. Além disso, na opinião de porta-vozes de algumas dessas organizações, o tom otimista depositado sobre o quadro colombiano de direitos humanos não reflete a realidade: na mesma semana em que a Declaração de Cartagena foi assinada, as FARC atacaram camponeses colombianos em Nariño e foram publicadas denúncias de crimes cometidos ao norte do departamento de Tolima (El Tiempo, 2005). Além disso, no período 2003-2005, observou-se uma tendência ao aumento no número de deslocados registrados: de 207.607 em 2003, passou-se a 287.581 (2004), chegando a 310.387, em 2005 (CODHES, 2008).

Seria a Declaração de Cartagena o início de um alinhamento da UE com propostas menos favoráveis ao diálogo político como resolução do conflito armado colombiano? Longe de desejar especular acerca de possíveis cenários futuros, acredita-se que a falta de definição de um posicionamento preciso da UE frente ao conflito revela o que Ramírez (2004, 2006a) chamou de “frágil esquema europeu” de cooperação. Ora, como vimos, desde a aprovação do Plano Colômbia pelo Congresso estadunidense, a UE tem operado no sentido da elaboração de um modelo próprio à Europa, tomando forma o que alguns autores chamam de Plano Europa (Cambio 16, 2000; Cano, 2000; El Tiempo, 2000c; Stirnimann, 2000) – em contraposição ao Plano Colômbia, atribuído aos EUA. Antes disso, a aproximação europeia em direção ao conflito armado colombiano caracterizou-se por iniciativas pontuais e recursos escassos, de modo que não era possível identificar um *padrão* de abordagem para o conflito. Em outras palavras, os anos 2000 foram marcados por esforços no âmbito do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia que objetivavam encontrar uma *fórmula europeia ideal*, capaz de conjugar os princípios de cooperação externa definidos no âmbito da UE com o relativo distanciamento com que a Europa enxerga a América Latina. É nesse sentido que alguns autores (Roy, 2001; Massé, 2003; Ramírez, 2004, 2006a) afirmam que, na trajetória da cooperação entre UE e Colômbia, o Plano Colômbia constituiu uma boa oportunidade

para que a UE refletisse sobre sua inserção nas tentativas de resolução do conflito colombiano. Mais do que isso: para a Europa, tratava-se de uma oportunidade de contrapor a sua inserção internacional àquela dos EUA.

Tem início, assim, um processo gradual – mas não isento de hesitações – de ensaios europeus de participação nos esforços de paz na Colômbia, dentre os quais a primeira *fórmula* foi um envolvimento diplomático nas negociações levadas a cabo pelo governo Pastrana. Pode-se dizer que essa proposta inicialmente rendeu bons frutos: a UE lograra apresentar, ao mesmo tempo, uma postura contrastante à agenda excessivamente securitizada dos EUA e uma imagem positiva frente à opinião pública nacional e colombiana.

Digno de nota: simultaneamente à consolidação de uma imagem de caráter humanitário fortalecia-se, na Colômbia, a expectativa de que a UE representasse uma compensação social e humanitária à estratégia essencialmente militar dos EUA, fator que contribuiu para uma ânsia de demandas por maior participação européia, as quais, muitas vezes, ignoravam a própria natureza inter-governamental do bloco (Ramírez, 2004, 2006a, p. 285). No entanto, a proposta de um envolvimento europeu marcadamente diplomático nas tentativas de resolução do conflito ruiu com a ruptura das negociações entre o governo Pastrana e as FARC em fevereiro de 2002. A UE só voltaria a envolver-se em negociações com as guerrilhas no segundo mandato do governo Uribe, com vistas à libertação de reféns, mais precisamente da ex-candidata à Presidência e cidadã franco-colombiana, Ingrid Betancur.

O fracasso das negociações com as FARC exigiu do bloco europeu uma nova reflexão acerca de sua inserção nos programas voltados à resolução do conflito colombiano. Esse processo foi marcado por divergências entre os órgãos da União: o Parlamento, crítico de qualquer vinculação com o Plano Colômbia; a Comissão, defensora de uma atuação *restrita ao eixo social do Plano Colômbia*. Nesse embate de posições, prevaleceu a proposta da Comissão Européia. Cabe destacar, entretanto, que, mesmo sobre os trilhos do Plano Colômbia, as Partes européias conseguiram transitar com peculiaridades bastante nítidas.

A formulação política resultante desse processo estabelecia um protagonismo europeu no desenvolvimento e na execução de programas de desenvolvimento alternativo, fortalecimento do Estado de Direito e da sociedade civil e promoção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Nesse novo esquema de

inserção, a menina-dos-olhos da UE eram os Laboratórios de Paz, implementados a partir de 2002 nas regiões mais afetadas pelo conflito armado.

Até 2003, é possível identificar uma série de mecanismos bilaterais que reforçavam a idéia por trás dos Laboratórios de Paz, ou seja, que buscavam atrelar a proposta européia a uma complexa concepção do conflito armado colombiano, que evocava elementos de natureza social, política e econômica para explicar a sua origem. Dentre tais mecanismos, é a Declaração de Londres que melhor evidencia a cautela com que a UE tratava seu envolvimento com o conflito colombiano. De um lado, a UE oferecia respaldo ao governo colombiano, ao mesmo tempo em que dava continuidade à implementação dos Laboratórios de Paz e outros programas de desenvolvimento alternativo e fortalecimento das instituições políticas. De outro lado, a UE vinculava a concessão de sua assistência à Colômbia ao cumprimento de exigências relativas a direitos humanos e direito internacional humanitário.

A análise do efeito dos atentados de 11 de setembro sobre a relação UE-Colômbia deve ser cuidadosa. Primeiramente, é preciso ressaltar que a definição de um posicionamento comum entre seus países membros frente ao terrorismo se mostrou problemática e tortuosa em *todas* as relações diplomáticas do bloco, e não especificamente no caso colombiano. Destaca-se a fragmentação observada quando da declaração de apoio dos governos espanhol e inglês à Guerra no Iraque de 2003, posicionamento ao qual os demais governos europeus se mostraram resistentes. Por um lado, a UE inseriu as guerrilhas e os grupos paramilitares em sua lista de organizações terroristas e declarou apoio à luta anti-terrorista do governo Uribe. Por outro, é preciso recordar que esse apoio incidiu mais sobre o *fundo político* do que sobre os *meios* utilizados pelo Presidente Uribe para combater tais organizações. É nesse contexto que se deve interpretar a crítica européia ao Estatuto Anti-terrorista e à lei de alternatividade penal. No entanto, o fato de a Europa ter sido ela própria palco de atentados terroristas em 2004 (Madri) e 2005 (Londres) exigiu reconsiderações nesse sentido e produziu declarações contra o terrorismo mais contundentes, bem como uma posição mais conciliadora com relação ao governo Uribe. Associado aos atentados terroristas de El Nogal e Neiva, em fevereiro de 2003, esse contexto operou no sentido da manifestação, por meio da Declaração de Cartagena, de um discreto respaldo à Lei de Justiça e Paz por parte da UE. Segundo algumas análises (Pérez Guzmán, 2005; Quintero, 2006), a Declaração de Cartagena constituiu um ponto de inflexão da cooperação européia, a

partir do qual a UE teria passado a uma postura mais favorável à política de caráter mais “linha-dura” do governo Uribe.

Paralelamente, a cooperação europeia não deixou de se pautar em temas como proteção aos direitos humanos, desenvolvimento alternativo, fortalecimento do Estado de Direito e da sociedade civil. Ora, parece ser exatamente esse o eixo que dá origem aos movimentos de aproximação e afastamento identificados na política europeia para o conflito armado colombiano. Na relação UE-Colômbia, as temáticas do terrorismo – este, de forma mais complexa – e dos direitos humanos constituem forças que operam em sentidos opostos. De um lado, o terrorismo definiu, em dois tempos, linhas de ação que ora afastaram a UE da Colômbia, principalmente no que tange aos debates sobre o Estatuto Anti-terrorista e à lei de alternatividade penal; ora aproximaram os dois atores, por exemplo, o tímido apoio à Lei de Justiça e Paz e a Declaração de Cartagena, ambos em 2005. O tema dos direitos humanos, de outro lado, colocou Colômbia e UE diversas vezes em atritos diplomáticos. Aqui, destacaram-se na agenda bilateral: a evocação das recomendações do ACNUDH como exigência para a concessão de assistência; a crítica à postura intransigente de Uribe frente às organizações não-governamentais de direitos humanos; e a crise humanitária, principalmente no que diz respeito aos deslocados internos.

Desse modo, parece pertinente diferenciar as implicações que os atentados de 11 de setembro tiveram sobre a agenda dos EUA e da Europa para a Colômbia. No primeiro caso, a cruzada anti-terrorista conduzida pelo governo Bush significou a reformulação da leitura que os EUA faziam do conflito armado colombiano. De um país cuja principal preocupação era vinculada ao narcotráfico, a Colômbia passou a ser interpretada como uma ameaça à estabilidade regional, e as guerrilhas foram enquadradas ao combate às organizações terroristas. No caso europeu, os atentados de 11 de setembro não desempenharam um papel determinante na reformulação da pauta de cooperação da UE com a Colômbia. Apesar de alguns movimentos de aproximação nesse sentido, os pilares da cooperação europeia foram mantidos intactos.

Cabe destacar que o aspecto *descentralizado* da ajuda europeia constitui um dos principais fatores explicativos para a continuidade dessa assistência mesmo em momentos de atrito diplomático. Nessa abordagem, os programas são implementados por meio da destinação de recursos a organizações da sociedade civil (tecnicamente denominadas “aliados estratégicos”). Desse modo, como que em dois processos paralelos, a implementação de programas como os Laboratórios de Paz – aos quais a UE

atribui grande relevância – não foi interrompida desde a instalação do Laboratório em Magdalena Medio (2002) e coexistiu com tensões na alta cúpula bilateral, a exemplo dos episódios do Estatuto Anti-terrorista, da lei de alternatividade penal e da falta de melhoras na situação de direitos humanos. Portanto, a proposta de ajuda descentralizada da UE é, ao mesmo tempo, um princípio europeu de cooperação externa e o modo encontrado pelas lideranças européias para que a Europa se inserisse de forma diferenciada dos EUA em uma região que não lhe é prioritária e, mais do que isso, que a UE enxerga como área de influência estadunidense. Ainda, os traços que definem tal proposta fazem da resolução da equação inter-governamental própria à natureza da UE uma tarefa mais simples, uma vez que se sobrepõe às diferenças observadas na política externa de determinados países membros do bloco europeu.

O “frágil esquema europeu” a que Ramírez (2004) faz referência está mais diretamente associado ao montante destinado à Colômbia, principalmente quando comparado à ajuda estadunidense ao país andino. Para o quadriênio 2001-2005, a Comissão Européia destinou US\$ 105 milhões à Colômbia²¹⁰, valor que, somado ao restante da assistência européia ao país, ultrapassa a cifra de US\$ 315 milhões (Acción Social, 2008). Esse montante é insuficiente para que se refira à UE como fonte de compensação à transferência de recursos militares dos EUA para a Colômbia, na medida em que esta corresponde a US\$ 5,2 bilhões (Center for International Policy, 2008).

Além disso, a ajuda estadunidense por meio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, sigla em inglês), agência que destina recursos para cumprir com objetivos similares àqueles da Europa²¹¹, ultrapassa US\$ 895 milhões (CIP, 2008), mais do que o dobro da ajuda européia à Colômbia.

²¹⁰ A ajuda européia é sempre definida para o quadriênio seguinte. Pouco mais de dois meses após a contundente Resolução do Parlamento Europeu de condenação ao Plano Colômbia, Chris Patten, comissário europeu de Relações Exteriores, anunciou que a UE confirmava a concessão de uma assistência no valor de US\$ 304 milhões para o processo de paz colombiano. O anúncio foi feito durante a Terceira Mesa de Doadores, realizada em 30 de abril de 2001, em Bruxelas. Uma exemplificação disso foi a Terceira Mesa de Doadores, realizada em 30 de abril de 2001 em Bruxelas, convocada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que contou com a participação de 27 países e 10 organizações internacionais. Do total anunciado por Patten, entretanto, foi confirmada a assistência de US\$ 105 milhões para o período 2001-2006.

²¹¹ A USAID é a principal agência governamental dos EUA para a execução e administração de programas nas áreas de agricultura, democracia e governança, crescimento econômico e comércio e meio-ambiente. Na Colômbia, os trabalhos da USAID concentram-se nos seguintes temas: governabilidade democrática; desenvolvimento alternativo; assistência aos deslocados internos; e re-integração e apoio às vítimas. Ver: <<http://colombia.usaid.gov/site>>. Acesso em: 20 jan. 2009. É interessante, também, consultar o documento intitulado **Colombia's untold success story**, elaborado pela USAID (disponível em:

À guisa de conclusão, tomo emprestadas as palavras de Ramírez (2006a, pp. 102-3):

Ainda que a presença da Europa se mostre precária frente às dimensões adquiridas pela intervenção dos Estados Unidos na Colômbia, talvez sua posição seja a realmente possível e conveniente. Nem somente oposição, nem mero complemento. [...] [A] União poderia representar um pólo fundamental, não somente por razões históricas e culturais ou por interesses econômicos, mas, sobretudo, pelos vínculos políticos construídos nesta década entre a Colômbia e o bloco europeu, assim como pela aproximação mútua e presença europeia no conflito e na busca de alternativas para a paz²¹².

No entanto, essa compensação ocorre – e não se pode descartar sua importância – na esfera diplomática: com efeito, o posicionamento europeu é responsável pelo equilíbrio político nos debates sobre formulações políticas para o conflito colombiano.

<http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/colombia/Colombia_presentation.pdf>; acesso em: 20 jan. 2009).

²¹² Tradução da autora. No original: “Aunque la presencia de Europa resulte precaria frente a las dimensiones que ha cobrado la intervención de Estados Unidos en Colombia, tal vez su posición sea la realmente posible y conveniente. Ni sólo oposición ni mero complemento. [...] [L]a Unión podría representar un polo fundamental, no sólo por razones históricas y culturales o por intereses económicos, sino sobre todo por los vínculos políticos que en esta década se han tejido entre Colombia y la Unión, así como por el mutuo acercamiento y la presencia europea en el conflicto y en la búsqueda de alternativas para la paz”.

Capítulo 4. A agenda hemisférica voltada à resolução do conflito armado colombiano

O fim da Guerra Fria implicou um re-direcionamento da política regional dos EUA, bem como da atuação da OEA. Esse processo está diretamente relacionado à reformulação da agenda global e hemisférica que caracterizou os primeiros anos após a implosão da URSS. No que tange especificamente ao conflito armado colombiano, este deixa de ser interpretado com base na lógica bipolar – segundo a qual as guerrilhas colombianas protagonizavam uma insurreição comunista na região – e passa a se circunscrever nos temas centrais da agenda regional e internacional, dentre os quais se destacam: drogas, direitos humanos, migrações e terrorismo.

Para além disso, o pós-Guerra Fria assinalou uma mudança na visão dos EUA sobre a Colômbia. O país andino, que nos três últimos anos do governo de Turbay Ayala (1978-1982) revelara um elevado grau de alinhamento político com Washington, passou de “país amigo” no combate ao comunismo a “país problema” na agenda anti-narcóticos no início da década de 1990. A ênfase dos EUA sobre a questão das drogas em sua agenda de política externa para a Colômbia é tão evidente, que Crandall (2001, 2002) a qualificou de “política externa narcotizada”.

No caso da OEA no pós-Guerra Fria, o tema das drogas – e do terrorismo, após os atentados de 11 de setembro – ganhou relevância nos debates travados na Organização a partir da década de 1990. Com isso, as expectativas dos países em desenvolvimento latino-americanos de que a OEA deixaria de pautar suas decisões nos interesses nacionais estadunidenses, como ocorrera durante a era bipolar, viram-se frustradas. No pós-Guerra Fria, os EUA continuaram a ser o principal financiador regional das atividades da Organização²¹³ e alocaram seus recursos estrategicamente, privilegiando fóruns com abordagens em sintonia com seus interesses. Como veremos na seção relativa à OEA, Keohane e Nye (1977, p. 48) afirmam que, no contexto da interdependência complexa, a falta de hierarquia entre os temas da agenda internacional torna menos provável o sucesso da estratégia de impor a vontade da grande potência por meio da força ou por ameaça de seu emprego. Segundo os autores, como a força militar se encontra

²¹³ Na distribuição dos recursos da OEA, os EUA historicamente responderam por mais da metade do financiamento. Em 2006, por exemplo, os EUA responderam por mais de 64% dos recursos do Fundo Regular da OEA. Para números mais precisos, acessar: <<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19698E.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

desvalorizada, parece ser mais eficiente a opção pela aplicação de seu poder econômico para influir sobre os resultados e controlá-los. Assim, o *status* de principal financiador de determinadas organizações internacionais permite às grandes potências influenciar sobre os resultados por meio do esvaziamento de alguns organismos, em detrimento de outros, em conformidade com seus interesses.

A partir do final da década de 1980, a Colômbia – com maior ênfase nos governos de Virgílio Barco (1986-1990) e César Gaviria (1990-1994) – buscou utilizar o espaço da OEA para promover orientações políticas consoantes com o que acreditava ser uma solução mais consistente para o problema do narcotráfico. Pode-se interpretar que o país buscou complementar, no âmbito da Organização, a política anti-drogas levada a cabo em parceria com os EUA. No entanto, veremos mais adiante que o fórum propício para esses desdobramentos, a CICAD, foi esvaziada devido à falta de recursos, e as orientações políticas emitidas pela Comissão não contaram com o respaldo prático de muitos países da região e tampouco contribuíram para uma mudança substancial da percepção estadunidense sobre o problema das drogas na Colômbia.

O esboço apresentado acima nos conduz a duas constatações. A primeira delas diz respeito ao papel preponderante dos EUA na definição da agenda hemisférica e, conseqüentemente, da agenda bilateral com a Colômbia²¹⁴. Em segundo lugar – e em decorrência do anteriormente dito –, o tema das drogas figura entre os principais temas da agenda hemisférica, relegando a segundo plano um debate mais profundo acerca do conflito colombiano no âmbito inter-americano. Assim, a importância do narcotráfico para a análise das relações colombo-estadunidenses não nos permite omitir tal temática na presente pesquisa. No entanto, é preciso diferenciar a abordagem anti-narcóticos da abordagem voltada à resolução do conflito armado. Para fins analíticos, serão consideradas iniciativas estadunidenses voltadas ao *conflito armado colombiano* apenas aquelas que, mesmo envolvendo uma estratégia anti-narcóticos, transparecem uma leitura que vincula a erradicação de cultivos de folha de coca à pacificação do conflito armado.

Posto isso, as seções seguintes buscarão fornecer elementos que permitam: identificar as principais iniciativas dos EUA e da OEA com vistas à resolução do conflito colombiano; compreender como a agenda hemisférica se relaciona com a política externa dos EUA para a Colômbia; e analisar a forma com que a engrenagem doméstica

²¹⁴ Este, contudo, não constitui objeto da presente pesquisa e será abordado apenas de modo tangencial.

colombiana interage com as políticas estadunidense e hemisférica no que diz respeito ao conflito armado colombiano.

4.1. Diplomacia coercitiva²¹⁵: a abordagem estadunidense para o conflito armado colombiano

Os EUA constituem o principal interlocutor hemisférico da Colômbia. Mais do que isso, é o principal fornecedor de ajuda militar à Colômbia. Calcula-se que, de 1997 a 2007, este país tenha recebido mais de US\$ 4,9 bilhões em ajuda militar (Center for International Policy, 2008)²¹⁶, o que o coloca como o principal receptor latino-americano de ajuda militar proveniente dos EUA, e o terceiro do mundo, atrás apenas de Israel e Egito.

A relevância do estudo da agenda dos EUA para a Colômbia não se encerra nas afirmações e dados apresentados acima. Como veremos a seguir, a ação dos EUA parece ser uma das poucas participações externas capazes de gerar impactos tais no âmbito doméstico colombiano, que acaba por reformular a dinâmica interna do conflito armado.

A proximidade que os dois países vêm demonstrando nos últimos anos não implica, todavia, uma relação bilateral invariavelmente amistosa e cooperativa. Com efeito, não foram raros os casos em que Presidentes colombianos buscaram redefinir o paradigma de política externa, processo em que um dos eixos alterados constitui justamente a relação com os EUA. No período concernente à presente pesquisa (1982-2006), o ponto de inflexão mais nítido ocorreu entre as gestões de Turbay Ayala (1978-1982) e Belisario Betancur (1982-1986). Ayala definira os EUA como parceiro preferencial da Colômbia, lançando mão de um apoio incondicional às intervenções estadunidenses na América Central. Betancur desafiou a pauta bilateral proposta por seu antecessor e liderou a formação do Grupo de Contadora, constituído por México, Panamá e Venezuela,

²¹⁵ A diplomacia coercitiva constitui uma forma específica de cooperação, a qual pode ser entendida como a situação em que os Estados adaptam suas condutas às preferências de outros, por meio de um processo de coordenação de políticas. A diplomacia coercitiva pressupõe uma indução negativa à coordenação política, na medida em que corresponde ao uso da intimidação com o objetivo de que os outros atendam a seus interesses (George, 1994 *Apud* Keohane, 2002, p. 1).

²¹⁶ Disponível em: <<http://ciponline.org/colombia/aidtable.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2008.

cujo objetivo central era levar a cabo negociações de paz entre as partes envolvidas nas turbulências centro-americanas. Além disso, o Presidente declarou o alinhamento da Colômbia ao Movimento dos Países Não-Alinhados e adotou uma postura crítica frente às instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), reivindicando maior ajuda financeira à Colômbia. A reaproximação entre EUA e Colômbia só ocorreu no último ano do mandato de Betancur, justamente sob a pauta das drogas (Bagley; Tokatlian, 1985).

De outro lado, o *status* de potência regional desfrutado pelos EUA permitiu que estes ditassem o tom das relações bilaterais com a Colômbia, por meio da criação de mecanismos do que se convencionou chamar *diplomacia coercitiva*, ou seja, instrumentos diplomáticos que buscam, por meio da intimidação, que os outros ajam de acordo com seus interesses. No caso da Colômbia, coube à política anti-narcóticos o protagonismo da diplomacia coercitiva.

Conforme exposto na introdução deste capítulo, o tema das drogas pautou preponderantemente as relações bilaterais EUA-Colômbia. Como sustenta Crandall (2002), todos os aspectos do envolvimento estadunidense na Colômbia estavam de algum modo ligados à questão das drogas. Tal afirmação pode ser aplicada inclusive para a política dos EUA voltada à resolução do conflito armado, uma vez que esta enxergava na erradicação dos cultivos de folha de coca o meio mais eficiente para o enfraquecimento das guerrilhas, em uma leitura circular em que “acabar com as drogas significa acabar com a guerra, a qual, por sua vez, implica pôr fim ao tráfico”²¹⁷ (Rojas, 2006, p. 61).

É importante destacar, entretanto, que essa estratégia dos EUA frente ao conflito armado só ocorre no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro (Tickner, 2007; Youngers, 2006; Rojas, 2006; Villa, 2008). Antes disso, as lideranças políticas estadunidenses ensaiam uma transposição entre combate às drogas e às guerrilhas, a qual não chega a ser traduzida na formulação de programas concretos e dotados de volumes de capital minimamente próximos da estratégia anti-narcóticos. Assim, o ponto de inflexão identificado não permite descartar a política anti-drogas dos EUA para a Colômbia como uma face de sua política para o conflito colombiano. Mais do que isso: as drogas constituem a *principal* face da política dos EUA voltada ao conflito armado. Por esse motivo, refiro-me a este aspecto da política anti-narcóticos dos EUA como uma

²¹⁷ Tradução da autora. No original: “acabar con las drogas significa acabar con la guerra, la cual a su vez implica poner fin al narcotráfico”.

“ressalva necessária” aos propósitos desta pesquisa. É pertinente, portanto, lançar um olhar mais atento aos processos que conduziram ao ponto de inflexão acima mencionado.

4.1.1. Política anti-narcóticos e contra-insurgente dos EUA: uma ressalva necessária

As décadas de 1970 e 1980 correspondem ao período de consolidação da atividade do narcotráfico na Colômbia. Nessa época, os narcotraficantes, principalmente aqueles à frente dos cartéis de Cali e Medellín, desafiavam frontalmente autoridades políticas por meio de atentados, assassinatos e seqüestros. De um lado, essa conduta visava autoridades judiciais, a fim de lograr eventuais reduções de pena, liberação de lideranças narcotraficantes detidas etc; de outro, tinha como objetivo intimidar o governo colombiano a levar adiante sua política de extradição de criminosos à justiça dos EUA.

Em meados da década de 1970 também é possível verificar um aumento na demanda por cocaína nos EUA e na Europa, chegando a superar a demanda por *marijuana*, fato que despertou preocupação das lideranças políticas à época. Em pesquisa publicada em março de 1988 pela CBS News, em parceria com o *New York Times*, 48% da opinião pública estadunidense considerava a droga o principal desafio à política externa dos EUA, e 63% acreditava que o combate à entrada de drogas nos EUA deveria ser prioritário à luta anti-comunista (Tokatlian, 1994 *Apud* Crandall, 2001, p. 100).

No que diz respeito aos países andinos, a primeira resposta estadunidense à “epidemia” de consumo de *crack* e cocaína surgiu por meio de duas legislações complementares²¹⁸, uma datada de 1981, e outra de 1986. No primeiro ano de seu mandato, Reagan (1981-1989) instituiu a Lei de Autorização da Defesa Nacional (NDAA, sigla em inglês para *National Defense Authorization Act*), responsável por atribuir ao Departamento de Defesa dos EUA a autoridade e o financiamento para coordenar atividades anti-drogas em território estadunidense e estrangeiro.

²¹⁸ Cabe destacar que o Presidente Richard Nixon (1969-1974) já havia associado as drogas com a idéia de ameaça, ao sustentar que o consumo de substâncias ilícitas constituía um problema de “emergência nacional”, “praga” em resposta à qual o Presidente convocava uma “ofensiva total”. No entanto, foi somente na gestão Reagan que políticas anti-drogas extrapolaram as fronteiras estadunidenses, passando, assim, a realizar o combate às drogas nos países produtores.

A NDAA passou a operar segundo três critérios: i) o país receptor da ajuda deveria realizar um convite oficial às Forças Armadas dos EUA; ii) as operações deveriam ser coordenadas pelas forças estadunidenses; e iii) a atividade dos militares estadunidenses deveria apenas conferir apoio aos militares locais.

Ainda que existissem sinalizações prévias nessa direção, é somente com a promulgação da Diretiva Nacional de Decisão de Segurança 221 (NSDD 221, sigla em inglês para *National Security Decision Directive 221*), em abril de 1986, que as drogas ilícitas são definidas como uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Mais precisamente, a Diretiva reconhece que:

Se, por um lado, os efeitos domésticos constituem um problema social sério para os EUA [...]; a ameaça colocada pelo tráfico de drogas à segurança nacional é particularmente preocupante fora das fronteiras dos EUA. Constituem objeto de especial preocupação os países cuja indústria de narcóticos se encontra em ascensão, nos quais a combinação de organizações internacionais criminosas de tráfico, insurgentes rurais e terroristas urbanos pode minar a estabilidade do governo local²¹⁹.

Cabe destacar que a retórica da segurança nacional, empregada por agências governamentais dos EUA desde o período da Guerra Fria, principalmente pelo Departamento de Estado, pelo Departamento de Defesa e pela Agência Central de Inteligência (CIA, sigla em inglês), é fortemente carregada de preceitos realistas (Bonilla, 2004). Sob essa lógica, a defesa da segurança nacional constituía o objetivo primário de um Estado. Tal retórica visa à obtenção de apoio nacional e internacional à construção de alianças, à prestação de assistência externa e à realização de intervenções militares (Keohane; Nye, 1977, p. 19).

É interessante atentar também para o fato de que o conteúdo da Diretiva explicita o que mais tarde se conheceria como “narcoguerrilha”: “combinação de organizações internacionais criminosas de tráfico, insurgentes rurais e terroristas urbanos”. Com efeito, a hipótese das “narcoguerrilhas” foi levantada em meados da década de 1980, mas não gerou implicações práticas na conduta política dos EUA, entre outros fatores, porque ainda havia dúvidas quanto ao ponto da cadeia de produção de narcóticos com o qual as

²¹⁹ Tradução da autora. No original: “While the domestic effects of drugs are a serious societal problem for the United States [...] the national security threat posed by the drug trade is particularly serious outside US borders. Of primary concern are those nations with a flourishing narcotics industry, where a combination of international criminal trafficking organizations, rural insurgents, and urban terrorists can undermine the stability of the local government”. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2766a.gif>>. Acesso em: 28 mai. 2008.

guerrilhas estavam diretamente envolvidas²²⁰. À época, acreditava-se que o vínculo entre as guerrilhas e a produção de cocaína se restringia à cobrança de impostos (*gramaje*), à vigilância dos cultivos e laboratórios e à taxa cobrada pelo uso de pistas de aterrissagem clandestinas em regiões controladas pelas guerrilhas (Rojas, 2006, p. 40).

O Departamento de Defesa, que já possuía autoridade para coordenar operações anti-drogas em outros países com base na NDAA, tem, com a Diretiva 221, seu papel reafirmado e expandido a funções de inteligência, em coordenação com a CIA.

Dadas as suas bases legais, Reagan dá início à implementação de sua estratégia anti-drogas, constituída, fundamentalmente, por três pilares. O primeiro deles – acima exposto –, correspondente à militarização no tratamento do problema, ocorreu por meio da mobilização das Forças Armadas estadunidenses para lutar em território estrangeiro. Com isso, era dado o primeiro passo em direção ao ataque *na fonte* da droga (*supply-side approach*), compreendida pela administração Reagan principalmente por Bolívia, Colômbia e Peru. Tal priorização torna-se evidente se observarmos que o governo Reagan (1981-1989) destinou em torno de 70% dos recursos anti-drogas a iniciativas circunscritas aos países-fonte de drogas (National Drug Control Strategy, 1998).

Ora, aqui já se encontram presentes alguns dos elementos mais característicos do processo de securitização (Buzan, 1991; Buzan; Waeber; Wilde, 1998; Buzan; Waeber, 2003) do tema das drogas, empreendido por algumas agências estadunidenses: a erradicação e interdição por meio da militarização e externalização do combate às drogas. À medida que o envolvimento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico se aprofundou, houve uma crescente especialização de suas agências com vistas a tornar a estratégia anti-drogas mais eficiente. É nesse sentido que, posteriormente, serão criados

²²⁰ O vínculo das guerrilhas com o narcotráfico ainda constitui objeto de debate em alguns círculos da academia. Alguns autores afirmam que as guerrilhas pró-soviéticas recebiam ajuda da URSS para a compra de equipamentos. Nesse sentido, a implosão da URSS teria marcado a cessão da transferência de recursos destinados a essas guerrilhas na América Latina, dentre elas, as FARC (Chernick, 1999; Massé, 2003; Leongómez, 2004; Alves, 2005). Nesse período, as guerrilhas enxergaram no cultivo ilícito da coca na Colômbia, em franca expansão, uma fonte de arrecadação, por meio da cobrança de taxas sobre as atividades dos narcotraficantes. Essas taxas sobre os cultivos ilícitos transformaram-se na principal fonte de financiamento da compra de armas das FARC, superior às suas arrecadações com seqüestros e saques. Por outro lado, a mera afirmação de que existe *um vínculo* das guerrilhas com o narcotráfico não é suficiente, na medida em que é preciso definir em que ponto ocorre a intersecção entre essas duas esferas. Há estudos que atentam para o fato de as FARC não participarem do *tráfico de drogas* (processamento e venda) em si – e, nesse sentido, não poderiam se enquadrar na definição de *narcoguerrilha*, formulada por Washington –, mas sim “protegem os camponeses que cultivam a folha de coca e taxam os traficantes que compram a folha em suas regiões de influência” (Petras; Brescia, 2000; Alves, 2005).

batalhões anti-narcóticos, especialmente dedicados à garantia da segurança do pessoal e equipamento direcionados ao combate anti-narcóticos.

O segundo pilar diz respeito a um dos principais mecanismos de fazer cumprir a lei (*law enforcement*) do governo estadunidense para a Colômbia: o Tratado de Extradição, assinado em 1979 e em vigor desde 1982. O referido tratado insere-se no contexto do fortalecimento de organizações narcotraficantes na Colômbia que, face à debilidade das instituições judiciais, gozavam de impunidade por suas violações às leis do país. Além disso, o processo de fortalecimento de tais organizações criminais coincidiu com a corrupção, por iniciativa de narcotraficantes, de autoridades judiciais, esvaziando ainda mais tais instituições. O Tratado, cujas pretensões incluíam “tornar a cooperação entre os dois Estados mais eficaz na repressão do crime”²²¹, apresentava, ainda, como pano de fundo, a desconfiança estadunidense em relação às instituições colombianas encarregadas de julgar narcotraficantes. Além disso, os EUA enxergavam-se como um ator legítimo para reivindicar participação no julgamento desses criminosos, uma vez que a Colômbia constituía, à época, a principal origem da cocaína que ingressava nas fronteiras estadunidenses.

O terceiro pilar da política de Reagan corresponde ao mecanismo de certificação, um dos exemplos mais emblemáticos do exercício da diplomacia coercitiva por parte dos EUA. Criada em 1986, a certificação tinha por objetivo pressionar outros países a cooperar com a estratégia de combate à produção de drogas dos EUA, por meio do condicionamento de empréstimos e intercâmbio comercial à avaliação das práticas anti-narcóticos de determinado governo. Todo 1º de março, o Presidente dos EUA enviava um relatório ao Congresso que enquadrava os países em uma das seguintes categorias: i) certificação total; ii) decertificação; e iii) certificação por motivos de interesse nacional. No caso da decertificação, o governo estadunidense poderia aplicar diversos tipos de sanção, dentre as quais estavam: a suspensão de parcelas significativas da ajuda externa não relacionada a fins humanitários ou anti-drogas; a suspensão de preferências comerciais; o voto estadunidense contra empréstimos ao país decertificado em bancos internacionais, como o Banco de Desenvolvimento Asiático ou Inter-Americano. A Colômbia foi decertificada em 1996 e 1997 e certificada por motivos de interesse nacional em 1998, todas durante o governo Samper.

²²¹ No original: “Desiring to provide for more effective cooperation between the two States in the repression of crime”. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/en/traites/en_traites-ext-usa-col.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2008.

O combate à produção de narcóticos permaneceu como prioridade da agenda de política externa estadunidense na gestão de George Bush (1989-1993). Já em seus discursos de campanha, Bush Pai enfatizava a necessidade de investir mais esforços no combate à produção de narcóticos: “[a] lógica é simples. A forma mais barata de erradicar narcóticos é destruí-los na fonte...Precisamos acabar com os cultivos onde quer que eles estejam e com os laboratórios onde quer que eles existam”²²² (Bush, 1988 *Apud* Crandall, 2001, p. 100).

Assim, logo no primeiro ano de seu mandato, Bush instituiu a *Estratégia Internacional Anti-narcóticos*²²³, que reforçava a externalização e a militarização da estratégia anti-drogas dos EUA²²⁴ e, por conseguinte, a securitização do combate ao narcotráfico. Também conhecida como *Iniciativa Andina*, foi lançada com um orçamento de US\$ 2,2 bilhões, com o objetivo de erradicar o cultivo e tráfico de coca na região andina. Tal programa apresentava quatro objetivos principais: i) fortalecimento das operações militares e policiais responsáveis por diversas frentes da luta anti-drogas; ii) assessoria militar e policial diretamente às forças locais correspondentes com vistas ao desmantelamento dos cartéis (Colômbia) e *firmas* de drogas (Peru)²²⁵; iii) fortalecimento das instituições políticas dos países-fonte de drogas ilícitas na região (Colômbia, Bolívia e Peru); e iv) assistência comercial e fiscal aos países anteriormente citados e ao Equador, a fim de dar sustentação à população local que substituísse cultivos ilícitos por alternativos.

Definida como “o lar das principais organizações narcotraficantes e da principal estrutura de produção da cocaína destinada aos EUA” (NSD 18), a Colômbia constituiu, desde o primeiro momento, o foco da Iniciativa Andina e, por esse motivo, contou com a maior parte dos recursos previstos no orçamento. Com efeito, a virada da década de 1980

²²² Tradução da autora. No original: “The logic is simple. The cheapest way to eradicate narcotics is to destroy them at their source.... We need to wipe out crops wherever they are grown and take out labs wherever they exist”.

²²³ Criada pela Diretiva Nacional de Segurança 18 (NSD 18, sigla em inglês para *National Security Directive*), de agosto de 1989. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd18.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

²²⁴ O objetivo definido pela administração Bush pai, conforme acima exposto, consta nas primeiras linhas da Estratégia Internacional Anti-narcóticos: “Um dos principais objetivos de política externa desta Administração é reduzir, e – se possível – eliminar, o fluxo de substâncias narcóticas ilícitas para os EUA”. Tradução da autora. No original: “One of the principle foreign policy objectives of this Administration is to reduce, and if possible eliminate, the flow of illegal narcotic substance to the United States”. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd/NSD/NSD%2018/pdfs/nsd/nsd18.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2008.

²²⁵ A política de extradição de narcotraficantes encontra-se inserida neste ponto.

para 1990 correspondeu ao período em que o narcotráfico se encontrava em expansão e consolidação na Colômbia, o que pode ser ilustrado pela notoriedade que adquiriram os cartéis nessa época²²⁶.

É importante destacar que os recursos da *Iniciativa Andina* concentraram-se sobre as forças militares e policiais dos EUA e países andinos. Além dos tradicionais elementos que configuravam a ajuda militar dos EUA – entendidos, fundamentalmente, como equipamentos –, o programa apresentou forte aumento de financiamentos voltados ao treinamento e a serviços de inteligência nos países da região. A priorização de meios militares no combate aos narcóticos – no que se transformou em uma verdadeira *guerra* às drogas – exigiu uma expansão das atividades do Comando do Sul, divisão do Departamento de Defesa, na região andina²²⁷. Dessa forma, os programas relativos ao fortalecimento de instituições políticas nos países andinos foram negligenciados pelo governo estadunidense na canalização de recursos e na definição de programas específicos com tal propósito (Villa, 2008a).

Mesmo representando o aumento da presença dos EUA na região, mais fortemente na Colômbia, havia certo consenso, por volta de 1992, de que a Iniciativa Andina havia fracassado em seu esforço de reduzir a entrada de cocaína e heroína nos EUA. No início de 1993, Bill Clinton, candidato presidencial à época, conduziu uma pesquisa acerca dos avanços das estratégias anti-drogas dos EUA, com base na qual denunciou o fracasso da Iniciativa Andina como tentativa de reduzir o ingresso de substâncias ilícitas nos EUA. Clinton propôs a re-alocação dos recursos em iniciativas de âmbito doméstico, ou seja, por meio, principalmente, de educação (prevenção) e tratamento de dependentes de drogas, o que de fato ocorreu no primeiro ano de seu mandato.

²²⁶ O assassinato, em 18 de agosto de 1989, do candidato liberal à Presidência colombiana, Luis Carlos Galán, chamou atenção de Washington, que o enxergava como um parceiro confiável. Político do Partido Liberal (PL), na década de 1980, era crítico ferrenho da proeminência adquirida pelos cartéis de droga colombianos, aos quais atribuía a crescente corrupção em todos os níveis da sociedade. Mesmo com as ameaças de morte dos cartéis, Galán continuava a declarar seu apoio ao Tratado de Extradicação, assinado em 1979 com os EUA. Em 18 de agosto, quando o político liberal liderava pesquisas de intenção de voto para as eleições presidenciais de 1990, foi assassinado durante um protesto em Soacha (Departamento de Cundinamarca). O governo estadunidense respondeu rapidamente com o aumento dos aportes financeiros para a erradicação de cultivos de folha de coca. O montante da ajuda para 1989, calculado em US\$ 10 milhões, recebeu então um aporte adicional de US\$ 65 milhões. Para uma análise mais profunda sobre os cartéis e o narcotráfico na Colômbia, ver: Thoumi, 2002.

²²⁷ O Pentágono possui cinco comandos geográficos a cargo da coordenação de operações militares no mundo. O Comando do Sul (*United States Southern Command*, ou *SouthCom*) é responsável pelas operações de segurança e militares dos EUA na América Latina e no Caribe, à exceção do México. O Comando incorpora unidades de todas as divisões dos Serviços Armados.

A conduta de Clinton, todavia, mostrou-se ambígua, na medida em que uma de suas primeiras Diretivas como Presidente, de 1993, reafirmava o “[...] interesse vital [dos EUA] em encorajar e apoiar nações do Hemisfério Ocidental a controlar o comércio de drogas” e que a produção de narcóticos continuaria a ser tratada como “ameaça à segurança dos Estados Unidos”²²⁸. No entanto, o Congresso, majoritariamente democrata até 1994, removeu quaisquer margens a interpretações dúbias ao decidir reduzir significativamente o financiamento a iniciativas internacionais de combate às drogas. A redução da equipe do Escritório de Política Nacional para Controle de Drogas (ONDCP, sigla em inglês) de 146 para 25 integrantes ilustra a queda do combate à produção de narcóticos na escala de prioridades do governo dos EUA.

As eleições legislativas de 1994 resultaram na formação de um Congresso majoritariamente Republicano e na retomada de posições críticas à “soft line” adotada pelo governo Clinton. Assim, a chamada Doutrina Clinton, lançada em 1996, restringiu-se a reafirmar os objetivos da estratégia anti-drogas anteriormente definidos. Sem uma mudança estrutural no *conteúdo* das políticas anti-drogas levadas a cabo até então, o Congresso estadunidense aprovou sucessivos aumentos na ajuda à Colômbia a partir de 1997. Essa linha política é consolidada em outubro de 1998, quando o Congresso aprova a Lei de Eliminação de Drogas no Hemisfério Ocidental (em inglês, *Western Hemisphere Drug Elimination Act*), que estabelecia um aumento significativo dos recursos destinados à interdição e erradicação de drogas.

Em 1996 e 1997, a Colômbia foi decertificada²²⁹ e, no ano seguinte, foi certificada por motivos de interesse nacional. Ou seja, todos os julgamentos negativos acerca da cooperação colombiana com relação ao combate às drogas incidiram sobre o governo Samper. Ironicamente, um dos Presidentes que menos desfrutou da credibilidade de Washington foi também um dos que mais demonstrou uma conduta ortodoxa frente às exigências de Washington²³⁰. Após ter sua vitória declarada nas eleições presidenciais de

²²⁸ Tradução da autora. No original: “[...] vital interest in encouraging and supporting nations in the Western Hemisphere to control the drug trade. We will continue to treat foreign narcotics criminal syndicates as a threat to United States national security” (Presidential Decision Directive/NSC-14, 03 nov. 1993).

²²⁹ A decertificação de 1996 foi tangencialmente pautada na temática de direitos humanos: o Departamento de Estado dos EUA publicara, nesse mesmo ano, um informe sobre direitos humanos que criticava duramente a Colômbia. O recrudescimento do conflito e a denúncia de abusos de autoridade por parte de integrantes das Forças Armadas fizeram do informe um instrumento adicional ao mecanismo de certificação para pressionar o governo Samper.

²³⁰ Na segunda metade de seu mandato, ou seja, a partir da primeira decertificação, o governo Samper empreendeu um aumento sem precedentes na prática de fumigação. Se em 1996, o governo colombiano havia erradicado cerca de 23.400 hectares, nos anos seguintes (1996 e

1994, Ernesto Samper foi acusado de ter sua campanha financiada pelo cartel de Cali (o montante denunciado gira em torno de US\$ 3,5 milhões) – no que ficou conhecido como “Processo 8.000” (número do processo que apurou as provas contra o Presidente). Em reação ao escândalo, as lideranças políticas estadunidenses operaram uma política incisiva de isolamento do país, emitindo duas decertificações sucessivas, em 1996 e 1997, e do Presidente colombiano, por meio da recusa a seu pedido de visto aos EUA. O saldo da política de isolamento levada a cabo pelos EUA foi negativo para a economia colombiana, cuja crise conduziu, em 1999, à primeira recessão do país em 70 anos (Restrepo, 2004, p. 47). Além disso, a política enfraqueceu a figura do Presidente e acabou por desmoralizar as instituições políticas do país, já abaladas desde meados da década de 1980 por atentados sistemáticos promovidos por narcotraficantes. Desse modo, à preocupação com o narcotráfico e os direitos humanos, somou-se a inquietude com relação à instabilidade interna do país.

Diante desse cenário, a administração Clinton declarou apoio ao Presidente Andrés Pastrana (1998-2002), que acabara de assumir o poder, aumentou o montante da ajuda para o país e enviou conselheiros, equipes, serviços de informação e treinamento para a Polícia Nacional²³¹ e para o Exército colombiano. Especificamente neste último ponto, essa decisão representou uma mudança relevante na política dos EUA para o país andino, na medida em que a Polícia Nacional da Colômbia²³² constituía a principal

1997), a área erradicada ultrapassou 66.600 hectares (Villa; Ostos, 2005, p. 4). Além disso, a gestão Samper assinou com os EUA um acordo marítimo anti-narcóticos em fevereiro de 1997 e aprovou uma lei que aumentava a pena de narcotraficantes confessados – a qual havia sido reduzida por seu antecessor, César Gaviria, com o objetivo de atrair informantes do cartel de Medellín. Por fim, Samper encerrou seu mandato com a dissolução do cartel de Cali, organização que, anos antes, financiara sua campanha presidencial. Tal feito ocorreu por meio de investimentos estadunidenses em treinamento e equipamentos militares transferidos *diretamente* à Polícia Nacional da Colômbia.

²³¹ Cabe ressaltar que, na Colômbia, as forças militares compõem, com a Polícia, as Forças Armadas Colombianas, cujo comandante é o Ministro da Defesa. Ao longo dos anos, com a entrada significativa de recursos e a confiança das lideranças políticas dos EUA, a Polícia Nacional da Colômbia tornou-se quase uma organização autônoma na prática.

²³² Como já foi mencionado, a existência de um canal direto entre o governo estadunidense e a Polícia Nacional, apesar mesmo do isolamento político do Presidente colombiano, torna pertinente o conceito de canais múltiplos na política mundial para a análise do caso colombiano (Keohane; Nye, 1977). Tais acontecimentos se enquadram no argumento de que a globalização, força motriz da interdependência complexa, contribuiu para a expansão do núcleo de intercâmbio de informações e decisões políticas para outras esferas além da inter-estatal. A relação mista desenvolvida *diretamente* entre um Estado soberano e um dos componentes das Forças Armadas (a Polícia Nacional) revela, ao mesmo tempo, uma limitação da leitura oferecida pelo realismo do contexto posterior à Guerra Fria, no que diz respeito ao entendimento desta corrente de que os canais que conferem dinâmica à política mundial são essencialmente inter-estatais; e um ponto forte dos teóricos da interdependência complexa, cuja proposta parece atender melhor à complexidade dos acontecimentos que caracterizaram esse período.

beneficiária da ajuda estadunidense desde o início da administração Samper: desde o “narcoescândalo”, a ajuda estadunidense à Colômbia foi, em grande parte, destinada à modernização e treinamento da Polícia Nacional colombiana, considerada pelas lideranças políticas estadunidenses um parceiro fidedigno. Ao Exército, visto como uma instituição corrupta, coube apenas a função de apoiar a Polícia no exercício de suas tarefas anti-narcóticos. É justamente sobre o Exército que se verifica uma alteração de conduta estadunidense quando, em 1999, é criado o primeiro batalhão anti-narcóticos do Exército da Colômbia²³³.

Além disso, o Presidente Clinton outorgou, em 1999, certificação plena na luta anti-drogas à Colômbia e, no primeiro ano do governo Pastrana (1998-2002), conjugou o apoio oficial às negociações com as guerrilhas e o reconhecimento do vínculo causal entre a erradicação de cultivos ilícitos e a pacificação do conflito.

Como foi visto, já na década de 1980 as lideranças políticas estadunidenses afirmavam a existência de um vínculo entre insurgência e narcotráfico²³⁴. Atribui-se a Lewis Tambs, embaixador dos EUA na Colômbia de 1983 a 1985, o uso, pela primeira vez, do termo “narcoguerrilha”. No entanto, a expressão só passou a ser aplicada de forma mais sistemática por integrantes do Congresso dos EUA na década de 1990. Em 1993, o governo estadunidense publicou um relatório em que afirmava o envolvimento dos grupos armados com atividades do narcotráfico, as quais se concentravam na região Sul do país (Caquetá, Putumayo e Guaviare)²³⁵.

Com efeito, foi na década de 1990 que os grupos armados aumentaram sua presença em quase todas as áreas estratégicas para a produção de cocaína do país e passaram a controlar a produção e o comércio de coca nessas regiões (International Crisis Group, 2005; Echandía, 2006)²³⁶; o mesmo ocorreu com os paramilitares nesse mesmo período. A crescente disputa pelo controle dos recursos e canais necessários para o sucesso da atividade do narcotráfico conduziu ao aumento no número de enfrentamentos entre as FARC e os paramilitares, fazendo dos civis dessas regiões

²³³ Em 1999, cerca de 931 soldados desse batalhão receberam treinamento das Forças Armadas dos EUA em Tolemaida e Tres Esquinas (Rojas, 2006, p. 50).

²³⁴ Além de expressada em trecho da Diretiva 221, destacado anteriormente, a idéia da “narcoguerrilha” foi debatida em uma sessão de 1984 do Senado estadunidense, quando oficiais federais alertaram que terroristas internacionais estavam se vinculando ao narcotráfico para financiar suas operações.

²³⁵ O relatório foi elaborado pelo Comitê de Operações Governamentais e encontra-se disponível em: <<http://archive.gao.gov/d49t13/150027.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

²³⁶ Calcula-se que 65 das 110 unidades operativas das FARC estejam diretamente envolvidas tanto no cultivo, como no comércio de drogas (Rojas, 2006, p. 42).

vítimas recorrentes do fogo-cruzado e deixando lideranças políticas nacionais e internacionais em alerta frente ao recrudesimento do conflito armado. A “narcotização” dos grupos armados como solução para o financiamento da escalada do espiral de violência na Colômbia constituiu o elo explicativo para a associação dos programas anti-drogas dos EUA com o conflito armado. A adaptação dos programas de erradicação de cultivos ilícitos ao combate à guerrilha, entretanto, ocorreu de forma tortuosa e repleta de ambigüidades.

Embora os EUA tenham apoiado publicamente, em 1999, o diálogo com as guerrilhas levado a cabo pela gestão Pastrana, a ênfase da ajuda estadunidense continuou a incidir sobre a luta anti-narcóticos, processo ambíguo que culminou no Plano Colômbia.

Com a ascensão de Pastrana ao poder (1998-2002), o Departamento de Estado dos EUA resolveu respaldar o processo de negociação, sob a crença de que a estratégia utilizada no conflito de El Salvador, no final da década de 1980, pudesse ser aplicada ao caso colombiano²³⁷. Tal estratégia evitava um envolvimento militar direto e concedia uma assistência concentrada em equipamentos, treinamento e tecnologia de inteligência, com o objetivo de enfraquecer os grupos armados ilegais e criar condições para uma saída negociada (Rojas, 2006, p. 50). No entanto, essa empreitada dos EUA foi frustrada após o anúncio do assassinato, por integrantes das FARC, de três indigenistas estadunidenses em março de 1999²³⁸.

A derrubada do “avião fantasma” RC-7B da inteligência dos EUA ao Sul da Colômbia, em julho de 1999, somou-se ao assassinato dos cidadãos estadunidenses no início daquele mesmo ano e reforçaram o coro dos críticos ao envolvimento dos EUA com o conflito armado²³⁹. De fato, era crescente o número de lideranças políticas

²³⁷ Rojas (2006, p. 49) nos traz um dado interessante a respeito: a embaixadora dos EUA na Colômbia, Anne Patterson, e o grupo de funcionários do Departamento de Estado possuíam experiência direta no processo de negociações com as guerrilhas salvadorenhas.

²³⁸ O Departamento de Estado dos EUA reagiu prontamente e atribuiu o mando do crime às FARC: “[c]ondenamos fortemente este ato bárbaro de terrorismo e exigimos que as FARC assumam sua responsabilidade por esse assassinato a sangue frio e entreguem os responsáveis pelo crime para que assumam sua responsabilidade diante das cortes. Além disso, fazemos um chamado ao governo da Colômbia para que prenda e extradite os responsáveis por este ato covarde” (El Tiempo, 1999a). Tradução da autora. No original: “Condenamos en los términos más fuertes posibles este acto barbárico de terrorismo y demandamos que las Farc acepte responsabilidad por este asesinato a sangre fría y que entreguen a aquellos miembros del grupo que cometieron el crimen para que asuman la responsabilidad ante las cortes. Además, hacemos un llamado al gobierno de Colombia para que arreste y extradite a los responsables de este acto cobarde”.

²³⁹ O *Center for International Policy* mantém um banco de dados organizado, que compila declarações de membros do Congresso estadunidense contra e a favor do envolvimento dos EUA

estadunidenses que enxergavam com ceticismo a proposta de Pastrana de negociar com as FARC em meio a um conflito recrudescido, e que questionavam a concessão da zona desmilitarizada às FARC, uma vez que essa guerrilha não demonstrara disposição para fazer concessões com vistas à paz. Frente a tais desdobramentos, a visão preponderante em Washington defendia o enfraquecimento militar das guerrilhas por meio da erradicação massiva dos cultivos de coca. Para Socorro Ramírez (2004, p. 252), “[o]s novos desdobramentos e a alteração de percepções a que davam lugar, foram sendo traduzidas nas diversas versões do Plano Colômbia”²⁴⁰.

Nessa época, lideranças políticas estadunidenses manifestaram seu apoio ao processo de paz de Pastrana e esclareceram que os EUA não privilegiariam a estratégia militar como forma de resolver o conflito armado colombiano. Com efeito, o Sub-Secretário Pickering e o próprio Presidente Clinton escreveram a Pastrana – coro ao qual se juntou a então Secretária de Estado Madeleine Albright –, expressando sua preocupação não somente quanto à resolução do conflito e à erradicação de cultivos ilícitos, mas também com relação à economia colombiana. Durante visita à Colômbia, Pickering insistiu na necessidade de elaboração de um plano de paz mais sólido e claro, cujo sucesso dependia também de medidas de natureza econômica (El Tiempo, 1999b).

Albright, por sua vez, foi mais contundente, ao se referir à Colômbia como o país mais “problemático da América do Sul” (New York Times, 1999). Albright traçou um panorama negativo para o país andino, ao destacar que os esforços de paz de Pastrana não surtiram efeito, a criminalidade piorava, a economia entrava em recessão, a produção de droga continuava aumentando a despeito dos esforços de fumigação e as violações aos direitos humanos não cessavam. A então Secretária de Estado deixou claro que os EUA “compreendem as diversas dimensões e a natureza de longo prazo dos problemas que eles [o povo colombiano] enfrentam”²⁴¹ (New York Times, 1999, s.p.).

Na tentativa de equacionar a tensão entre os dois governos decorrente do anteriormente dito, o Sub-Secretário de Estado para Assuntos Políticos dos EUA, Thomas Pickering, comunicou que Washington enviaria uma missão a Bogotá a fim de estudar a situação sócio-política e sócio-econômica do país, e que condicionaria a continuidade de

no conflito armado colombiano. O banco encontra-se disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/membdec.htm>>. Acesso em 9 jan. 2009.

²⁴⁰ Tradução da autora. No original: “[l]os novos hechos y las cambiantes percepciones a las que daban lugar, se fueron traduciendo en las diversas versiones del Plan Colombia”.

²⁴¹ Tradução da autora. No original: “we understand the many dimensions and long-term nature of the problems they face”.

seu apoio à elaboração, por parte do governo colombiano, de um plano integral de solução aos problemas do país.

Assim, a primeira versão do plano de paz da administração Pastrana²⁴², apresentada em setembro de 1999, expunha uma leitura abrangente do conflito armado colombiano, como fenômeno de natureza sócio-política e de raízes remotas na trajetória histórica do país. O “Plano Marshall colombiano”, nas palavras do Presidente Pastrana, enfatizava a via negociada para a resolução do conflito e englobava uma série de medidas de caráter social e econômico, com vistas a dar sustentação ao processo de paz. Embora o Presidente estadunidense tenha declarado seu apoio ao plano de Pastrana, este não foi recebido da mesma forma pelo Congresso dos EUA²⁴³.

Após meses de debates no Congresso estadunidense, a versão do Plano Colômbia finalmente aprovada, em julho de 2000, alterou de forma significativa as prioridades presentes no plano inicialmente apresentado por Pastrana. Intitulada Plano para a paz, a prosperidade e o fortalecimento do Estado, a versão final do Plano Colômbia também apresentava medidas como o resguardo aos direitos humanos, o desenvolvimento social, o apoio à economia e à negociação como resolução para o conflito armado, mas uma breve análise da distribuição dos recursos nos permite constatar uma distribuição desigual em favor de uma estratégia militar de combate às drogas.

É pertinente observar que o processo político de aprovação do Plano Colômbia foi, em grande parte, condicionado pelos interesses de instituições burocráticas dos EUA que dependiam da manutenção – e eram desejosas do aumento – do orçamento para a continuidade de suas atribuições (Ramírez, 2004, p. 252). Com efeito, a proposta do ONDCP, do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado prevaleceu sobre a formulação defendida por um pequeno grupo dentro do Departamento de Estado e por grande parte da USAID (Chernick, 2008, p. 132). A fragmentação do processo decisório, decorrente das posições divergentes e da disputa por recursos do Estado central entre as

²⁴² Esta versão encontra-se disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/plancolombia.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

²⁴³ Em 22 de setembro de 1999, Pastrana realizou sua terceira visita em menos de um ano aos EUA com o objetivo de apresentar o que denominou de Plano Marshall colombiano, diante do Congresso estadunidense, instituição responsável pela aprovação final do US\$ 1,5 bilhão inicial esperado pelo governo colombiano. Com foi visto acima, o coro dos críticos a um maior envolvimento estadunidense no conflito armado colombiano engrossara no Congresso devido à instabilidade das negociações levadas a cabo pela gestão de Pastrana e às ações violentas empreendidas pelas guerrilhas recorrentemente. Para mais informações, ver: El Tiempo, 1999c, 1999d.

diversas agências, revela a limitação do conceito de Estado unitário defendido pelos teóricos do realismo, principalmente seus dois expoentes máximos, Morgenthau (2003) e Waltz (2002).

A versão final do Plano combinava medidas anti-narcóticos antigas e novas. O primeiro grupo incluía a fumigação de cultivos ilícitos, o controle de precursores químicos, destruição de laboratórios e interdição de carregamentos, medidas que já haviam sido implementadas por governos estadunidenses anteriores. Fazem parte do segundo grupo, medidas de natureza militar voltadas a retomar o controle das regiões produtoras de cocaína.

É nesse sentido que o Plano Colômbia prioriza o fortalecimento e modernização das Forças Armadas colombianas. As derrotas sofridas pelo Exército colombiano pelas FARC em 1997 e 1998 evidenciaram a debilidade deste quanto à mobilidade e capacidade de reação. Assim, “somente sendo capazes de fazer seus reforços chegarem rapidamente, os militares colombianos poderão neutralizar as vantagens táticas e operacionais das guerrilhas”²⁴⁴ (Rabasa; Chalk, 2002 *Apud* Rojas, 2006, p. 51). O Plano Colômbia desencadeou, dessa forma, políticas com vistas ao aprimoramento de técnicas de coleta e processamento de informações e ao desenvolvimento de um sistema integrado de comunicação. Com esse objetivo, foram criadas brigadas de ações rápidas, cinco batalhões – além de mais dois anti-narcóticos, entre 2000 e 2001 –, equipes de navegação e de comunicação; buscou-se uma melhor integração entre as forças terrestres e aéreas na condução de operações noturnas; foram entregues 16 helicópteros UH-60 Black Hawk e 30 UH-1H Huey para o transporte de tropas; e foi criado um mecanismo de controle sobre os rios navegáveis – que totalizam 18.000 km em extensão. Tais ações visavam a fazer com que as Forças Armadas colombianas pudessem transformar sua vantagem numérica em vantagem de combate²⁴⁵.

Os recursos do Plano Colômbia foram inicialmente pensados como e destinados restritamente a operações anti-narcóticos. Reforçando essa idéia, havia um excerto do Plano que, explicitamente, proibia o governo colombiano de utilizar os equipamentos destinados à luta anti-drogas para combater as guerrilhas. Após o ataque das FARC ao posto da Polícia em Arboleda, em finais de julho de 2000, tais recursos foram

²⁴⁴ Tradução da autora. No original: “sólo siendo capaces de hacer llegar rápidamente refuerzos, los militares colombianos podrán neutralizar las ventajas tácticas y operacionales de las guerrillas”.

²⁴⁵ Inicialmente, tal estratégia incidiu sobre o Sul da Colômbia, notadamente, Putumayo e Caquetá, departamentos controlados pelas FARC em que se acreditava haver metade dos cultivos de coca do país. Posteriormente, a aplicação do Plano foi estendida ao Sudoeste e ao Centro da Colômbia.

rapidamente estendidos às operações contra-insurgentes, na medida em que a Embaixada dos EUA em Bogotá se viu obrigada a defender o uso de helicópteros doados pelo governo dos EUA para proteger as forças governamentais²⁴⁶. Igualmente, as fumigações foram enquadradas na estratégia contra-insurgente. Após a aprovação do Plano Colômbia, a fumigação passou por um processo de reformulação, por meio do qual foram incorporados batalhões anti-narcóticos com vistas à garantia da aplicação das fumigações, bem como da segurança das operações, aeronaves e do pessoal dedicado à luta anti-drogas. Tais batalhões também passaram a ser utilizados na estratégia contra-insurgente. Este constitui, pois um ponto-chave para a compreensão do grau de aprofundamento da securitização do tema das drogas. Como vimos, a estratégia da luta anti-drogas dos EUA apresentou uma tendência no sentido do aumento da militarização – por meio do número de atores e equipamentos envolvidos –; e da regionalização do combate anti-narcóticos²⁴⁷. Os batalhões anti-narcóticos evidenciam um grau elevado de securitização do problema das drogas, na medida em que são unidades militares especializadas em fazer com que as políticas de erradicação de cultivos ilícitos, executadas principalmente por meio da fumigação, sejam implementadas de forma segura.

Desse modo, o Plano Colômbia passou a oferecer uma resposta unívoca ao problema do narcotráfico e às guerrilhas: a militar. Entre 2000 e 2006, a ajuda estadunidense totalizou US\$ 4,7 bilhões, dos quais mais de 80% (US\$ 3,8 bilhões) correspondiam a recursos direcionados às forças de segurança colombianas (armas, helicópteros, aviões, barcos, equipamentos de combate, treinamento, consultoria, inteligência e fumigações)²⁴⁸. Os restantes 20% endereçaram-se a programas de

²⁴⁶ Essa posição estava alinhada com o Departamento de Estado, cujo porta-voz, Phillip Reeker, destacou: “Nossa lei permite, para esses casos, o emprego de recursos que doamos [à Colômbia], como os helicópteros. De modo geral, além das funções anti-narcóticos, é permitida a realização de vôos de resgate”. Tradução da autora. No original: “Nuestra ley permite para estos casos el empleo de recursos que hemos donado, como en el caso de estos helicópteros. Generalmente, además de las funciones antinarcóticos, se permiten estos vuelos de rescate”, conforme El Tiempo, 2000d.

²⁴⁷ Longe de ser regida pela lógica da responsabilidade compartilhada, a luta anti-drogas foi externalizada (combate *no eixo da oferta*) primeiramente para a Colômbia e, posteriormente, para a região andina, sob o argumento de cuidar para que o problema das drogas não migrasse para os países limítrofes à Colômbia.

²⁴⁸ É de suma importância destacar a observação feita por Anzola: “Nem todos os recursos financeiros da assistência norte-americana entrarão no país. Uma grande parte ficará para a compra de material bélico em empresas norte-americanas e contratação de mercenários deste país que virão combater na Colômbia” (2000/2001, p. 79). Ou seja, os recursos referentes a equipamentos bélicos do Plano Colômbia entram no país sul-americano não em capital, mas em armas consideradas obsoletas pela indústria armamentista estadunidense. Isso posto, é plausível

desenvolvimento rural, reforma judicial, direitos humanos e assistência a deslocados internos (Isacson, 2006).

Se, à primeira vista, o Plano Colômbia permanecia predominantemente um programa anti-narcóticos, a leitura das lideranças estadunidenses havia sido alterada: o objetivo último era, por meio do combate aos cultivos de coca, o enfraquecimento militar das FARC. Não se deve, contudo, sobrevalorizar a intensidade dessa alteração: os meios permaneciam essencialmente os mesmos, ou seja, políticas anti-drogas.

A despeito da nitidez do aspecto militar, permanecia uma forte ambigüidade no Plano Colômbia – e, conseqüentemente, na política dos EUA para a Colômbia (Rojas, 2006) – no que diz respeito às suas prioridades. Segundo Ramírez (2004) e Rojas (2006), persistiam vozes dissonantes no Congresso estadunidense quanto ao envolvimento dos EUA com o conflito armado colombiano e favoráveis à luta anti-narcóticos.

Foi somente após os atentados terroristas de 11 de setembro que tais ambigüidades foram efetivamente dissolvidas, na medida em que implicaram uma redefinição da agenda de segurança e das prioridades estadunidenses. As palavras do então Secretário de Estado, Colin Powell, em uma roda de imprensa, transparecem essa mudança de perspectiva dos EUA:

Durante muitos anos, nossos esforços estavam estritamente voltados ao narcotráfico. O Congresso queria assegurar que nós não nos envolvêssemos em outros aspectos da situação do terrorismo na Colômbia. [...] [O] Presidente, desde 11/9, aumentou nossa atenção a todas as formas de terrorismo, ainda que nem todas sejam similares à Al-Qaida. Com base nisso, fomos ao Congresso e dissemos que devíamos remover essa barreira entre atividades narcotraficantes e atividades narco-terroristas. [...] Essencialmente, tudo conduz ao mesmo fim: a destruição da democracia colombiana²⁴⁹.

argumentar que o governo dos EUA acaba por conferir, via Plano Colômbia, um subsídio indireto à indústria armamentista do país, ponto de interesse aos estudos que se propõem a analisar a persistência da política anti-drogas dos EUA apesar da existência de avaliações negativas quanto a seus efeitos e resultados.

²⁴⁹ Tradução da autora. No original: "For a number of years, our efforts were strictly directed at narcotrafficking. Congress wanted to make sure that we didn't get involved in the other aspects of the terrorism situation in Colombia. But after 9/11, as we looked at terrorist activities around the world, and maybe the FARC and the AUC and the ELN do not have global reach in the sense that al-Qaida has global reach, but when you start to see members of the IRA in Colombia. [...] [T]he President, since 9/11, has increased the attention we have given to terrorism of all forms, even if they may not all be of the form of al-Qaida. [...] It was on that basis that we went up to Congress and said, you know, we really should remove this barrier between narcotrafficking activities and narcoterrorist activities. [...] It all essentially leads to the same end, and that is the destruction of the Colombian democracy". Ver: CIP. *Press briefing by Secretary of State Colin Powell*. (3/12/2002). Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/02120301.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

A partir desse momento, o conflito armado colombiano passou a ser interpretado como a principal ameaça terrorista nas Américas. O então Secretário de Estado, Colin Powell, citava recorrentemente os grupos armados colombianos como exemplo de que a cruzada anti-terrorista dos EUA não se restringia a organizações terroristas de origem islâmica (Rojas, 2006, p. p. 54).

A sobreposição da estratégia anti-narcóticos à estratégia contra-insurgente envolveu a fusão entre o que o ideário político estadunidense concebia como “narcoguerrilha” e “terrorista”. Essa associação direta fica evidente na declaração do General Craddock diante do Congresso dos EUA, segundo a qual a aplicação dos termos “insurgentes” e “guerrilhas” é pouco pertinente atualmente, sendo o termo “narco-terroristas” mais apropriado, haja vista a participação considerável do narcotráfico como fonte de renda para esses grupos²⁵⁰.

Em decorrência disso, os EUA incluíram o grupo paramilitar AUC na lista de Organizações Terroristas Estrangeiras (FTO, sigla em inglês)²⁵¹, que já continha o nome das FARC e do ELN desde 1997, ano em que o Departamento de Estado criou a lista²⁵².

O enquadramento do conflito armado colombiano à guerra contra o terror teve como uma de suas principais conseqüências a expansão e consolidação da estratégia militar como via de resolução do conflito. Nesse sentido, a gestão de Bush (2001-2008) rejeitou qualquer aproximação com iniciativas de paz que envolvessem uma estratégia de diálogo com as guerrilhas. O perfil político da equipe de governo de George W. Bush reflete o viés militar da política externa dos EUA para a Colômbia. Otto J. Reich, conhecido promotor da linha “falcão” (*hawk*) contra Cuba e do apoio à *Contra*

²⁵⁰ O depoimento do general Bantz J. Craddock perante o Comitê de Serviços Armados do Senado, em 21 de julho de 2004, está disponível em: <http://armed-services.senate.gov/testimony.cfm?wit_id=3710&id=1277>. Acesso em: 9 jan. 2009.

²⁵¹ A lista das FTOs está disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2009.

²⁵² Para Reuter (2006, p. 102), a inclusão desses grupos na FTO constitui um exagero, na medida em que: “Apesar da acusação de que três membros do Exército Republicano Irlandês (IRA, sigla em inglês) ofereceram apoio técnico às FARC, os grupos colombianos são puramente nacionais. Estas não buscam mudanças em outras partes do mundo e tampouco recebem apoio substancial de fontes estrangeiras. Sem dúvidas, são grupos terroristas, pois usam a violência contra civis inocentes, com fins políticos, mas isso não faz deles uma ameaça para a segurança dos Estados Unidos. Tradução da autora. No original: “Los grupos colombianos son puramente nacionales, no obstante la acusación de que tres miembros del Ejército Republicano Irlandés (IRA, por su sigla en inglés) brindaron apoyo técnico a las FARC. Estas no buscan cambios en otras partes y tampoco reciben apoyo sustancial de fuentes extranjeras. Sin lugar a dudas, son grupos terroristas, pues usan la violencia en contra de civiles inocentes, con fines políticos, pero eso no les convierte en una amenaza para la seguridad de Estados Unidos”.

nicaragüense durante a década de 1980, foi nomeado Sub-secretário de Estado para Assuntos Hemisféricos; e John P. Walters, crítico ferrenho das iniciativas de Clinton no início de seu mandato e da legalização das drogas, foi designado “czar” anti-drogas²⁵³. Essa composição nos auxilia a ilustrar por que Bush recusou o convite feito pelo Presidente Andrés Pastrana para que os EUA participassem do grupo de países que acompanhavam o processo de paz, tal como havia feito com o convite para participar de uma conferência internacional sobre cultivos ilícitos, que ocorreria em *El Caguán*, região da zona desmilitarizada das FARC.

Paralelamente, no âmbito doméstico colombiano, novos desdobramentos dos diálogos levados a cabo pelo Presidente Pastrana junto às FARC contribuíram para o reforço, nos EUA, de uma leitura militar para a resolução do conflito armado colombiano. Em fevereiro de 2002, as FARC seqüestraram um avião comercial da Avianca e fizeram de todos os passageiros, inclusive o presidente da Comissão de Paz do Congresso, seus reféns. Somado às denúncias de que as FARC utilizavam a zona desmilitarizada concedida pelo governo colombiano para seu recrutamento, re-armamento e re-organização estratégico-militar, tal fato contribuiu para que a gestão de Pastrana fosse avaliada como um fracasso.

Na esteira dos acontecimentos que sucederam o 11 de setembro, Álvaro Uribe posicionou-se contrário ao diálogo para a paz promovido por Pastrana e alinhou-se ao discurso das lideranças dos EUA, passando a enquadrar os grupos insurgentes como terroristas, e não como resultado de um quadro sócio-econômico e sócio-político desfavorável.

Durante sua campanha presidencial, Uribe apresentou um plano estruturado de segurança para a Colômbia – a PSD –, com dois objetivos centrais: recuperar a integridade territorial do Estado colombiano e restituir a autoridade do Estado. Ambos os objetivos apresentam um ponto de tangência nítido com a política empreendida por Washington, qual seja: a visão de que a erradicação dos cultivos de coca constitui o meio mais eficiente para enfraquecer as guerrilhas. Ora, se *território* e *autoridade do Estado* são dois fatores indissociáveis, os objetivos da PSD partem do mesmo pressuposto: é preciso difundir a presença do Estado por todo o território, principalmente nas regiões em que opera uma autoridade paralela, isto é, o que se convencionou chamar de *para-Estado*. Aqui, Bogotá e Washington compartilham da mesma posição: sendo o narcotráfico a principal fonte de financiamento das guerrilhas, é por meio do ataque

²⁵³ O “Czar” dirige as políticas de combate aos narcóticos nos EUA.

incisivo sobre os cultivos de coca que se chegará ao enfraquecimento militar desses grupos armados²⁵⁴.

Em fevereiro de 2003, dois atentados terroristas deixaram em alerta os céticos quanto à ameaça das FARC de urbanizar o conflito armado²⁵⁵, até então preponderantemente regionalizado: a explosão de um carro-bomba em frente ao clube noturno El Nogal, em Bogotá, que deixou 36 mortos e 168 feridos, todos civis; a explosão de uma casa em um bairro popular de Neiva, que teve por alvos os funcionários da Fiscalía e da Policía e deixou 16 mortos, 30 feridos e 70 casas destruídas. Embora as FARC não tenham assumido a autoria dos atentados²⁵⁶, o Presidente Uribe deu início a uma investida diplomática com o objetivo de que outros governos reconhecessem a guerrilha como grupo terrorista. Em um primeiro momento, o Presidente colombiano obteve declarações dos países centro-americanos e do Conselho Permanente da OEA²⁵⁷. Frente aos governos sul-americanos, Uribe obteve não mais que uma tímida condenação às práticas terroristas de Brasil, Equador e Venezuela. No âmbito do Grupo do Rio²⁵⁸, Uribe conseguiu a aprovação de uma solicitação ao Secretário-Geral da ONU para que dialogasse com as FARC e, sob a condição do cessar-fogo, estas negociassem com o governo colombiano²⁵⁹.

²⁵⁴ Para uma análise sobre os fatores explicativos da ascensão de Álvaro Uribe na Colômbia, ver Villa e Viana (2008).

²⁵⁵ As FARC reformularam sua estratégia militar em 1982 visando ao fortalecimento de sua ofensiva. A reformulação propunha a atuação da guerrilha em duas frentes principais: aumentar o número de suas frentes e realizar operações próximas do grande eixo urbano da Colômbia (Cali-Medellín-Bogotá). Ver: Echandía, 2006.

²⁵⁶ Além de negar a autoria especificamente do atentado ao El Nogal, as FARC destacaram uma declaração sua, publicada dez anos antes, em que condenavam o terrorismo (El Tiempo, 2003g).

²⁵⁷ Esta condenava o atentado e reafirmava a importância do cumprimento da Convenção Inter-americana contra o Terrorismo (AG/RES. 1840) e a Resolução 1373 da ONU, formuladas logo após os atentados de 11 de setembro. Os documentos estão disponíveis, respectivamente em: <http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm> e <<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res837.asp>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

²⁵⁸ O Grupo do Rio foi criado em 1986, a partir da fusão do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) com o Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai). Juntaram-se posteriormente ao Grupo: Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, Nicarágua, Paraguai e República Dominicana. O Grupo do Rio (ou Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe) não possui secretariado permanente e se reúne em cúpulas anuais, sendo suas decisões adotadas por consenso. A Declaração do Rio de Janeiro, documento fundador do Grupo, bem como outras declarações conjuntas, encontram-se disponíveis em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/grupo_rio/grio-declaracoes_e_comunicados_relevantes.doc>. Acesso em: 10 jan. 2009.

²⁵⁹ Dois pontos importantes a respeito da declaração do Grupo do Rio: primeiramente, foi aprovada com reservas por parte da Venezuela (El Tiempo, 2003h). Em segundo lugar, a Assembléia da OEA, celebrada em junho, acolheu o documento elaborado no âmbito pelo Grupo do Rio (El Tiempo, 2003i).

A partir dessa empreitada, ficaram nítidos os esforços de Uribe para circunscrever o conflito armado colombiano à guerra contra o terrorismo. Estes traduziram-se em leituras exageradas da situação na Colômbia, que tinham como principal propósito remover qualquer interpretação sócio-política ou sócio-econômica sobre o conflito, chegando, inclusive, a proibir o uso da expressão “conflito armado” na linguagem oficial (Ramírez, 2006b, p. 70). Nessa “‘pedagogia’ internacional acerca da natureza e dos alcances do conflito colombiano” (Op. cit., p. 91), Uribe desempenha um verdadeiro papel de porta-voz sul-americano da estratégia anti-terrorista dos EUA²⁶⁰, ao afirmar que a situação colombiana “tem o potencial de desestabilizar a América do Sul”²⁶¹, “pode destruir toda a selva amazônica”²⁶² (El Tiempo, 2003j) e é mais grave que o próprio conflito no Iraque²⁶³.

Outro fator de ordem doméstica que reforçou o olhar militar dos EUA em direção ao conflito colombiano foi a recorrência de atentados à infra-estrutura colombiana, mais precisamente a oleodutos²⁶⁴. Essa conduta trouxe enormes prejuízos a multinacionais petrolíferas estadunidenses que operam na Colômbia. Calcula-se que 43,75% do petróleo

²⁶⁰ Para Rojas (2006b, p. 92), essa campanha de “pariarização” das FARC “[...] além de contribuir para a reafirmação da idéia de que o conflito colombiano faz parte da luta global contra o terrorismo com a conseqüente legitimação da política de segurança democrática de Uribe; contribuiu, pelo menos inicialmente, [...] para baixar o tom das críticas por parte de alguns países e de algumas organizações não-governamentais internacionais à estratégia de guerra de Uribe. Por essa mesma via, reafirmava-se o alinhamento com os Estados Unidos ao ingressar na coalizão contra o terrorismo global”. Tradução da autora. No original: “[...] además contribuyó a reafirmar la idea de que el conflicto colombiano forma parte de la lucha global contra el terrorismo con la consecuente legitimización de la política de seguridad democrática de Uribe; contribuyó, por lo menos, inicialmente, [...] a bajarle el tono a las críticas por parte de algunos países y de algunas ONG internacionales a la estrategia de guerra de Uribe. Por esta misma vía se reafirmaba el alineamiento con Estados Unidos al entrar a formar parte de la coalición contra el terrorismo global”.

²⁶¹ Conforme declaração do Presidente colombiano durante visita à Espanha. Tradução da autora. No original: “tiene el potencial de desestabilizar América del Sur”, Ver: BBC, 2002.

²⁶² Tradução da autora. No original: “puede destruir toda la cuenca amazónica”.

²⁶³ Conforme El Tiempo, 2003k. Ver também: Presidencia de la República de Colombia, 2003.

²⁶⁴ Tais ações são protagonizadas, em sua maioria, pelo ELN, que, desde a década de 1980, quando passou por uma reestruturação estratégica militar e política, concentrou suas operações contra as companhias petrolíferas estrangeiras instaladas na Colômbia, o que lhe possibilitou conquistar auto-suficiência financeira. Essa ação consistia em taxar a operação de tais empresas, localizadas, por exemplo, nas regiões de Magdalena Médio e no norte de Santander. Contudo, a proposta do ELN caminhava no sentido de opor-se às empresas estrangeiras *de modo geral*, uma vez que a aplicação de taxas (taxas revolucionárias) também se estendia às empresas que exploravam o cultivo de banana (principalmente, na província de Urabá, em Antioquia), o café (norte de Antioquia e sul do Cauca) e a extração do ouro (notadamente, no sul de Bolívar). Para mais informações, ver: Rochlin, 2002, 2003.

que passa pelo oleoduto Caño Limón-Coveñas²⁶⁵ pertence à petroleira estadunidense Occidental Petroleum (Isacson, 2005, p. 141). Durante o processo de paz no governo Pastrana, estima-se que houve cerca de 100 ataques a oleodutos na Colômbia. A Companhia Colombiana de Petróleo (Ecopetrol) calcula seu prejuízo com a explosão do gasoduto Caño Limón-Coveñas em torno de US\$ 201 milhões (International Crisis Group, dez. 2003). O tema conturbou a pauta bilateral, pois, de um lado, o petróleo responde por uma parcela maior da receita colombiana (US\$ 3,7 bilhões ao ano); e, de outro, as reservas colombianas são consideradas estratégicas e promissoras pelos EUA.

Certos de encontrar em Uribe um forte aliado, Bush concedeu certificação plena em matéria de luta anti-drogas à Colômbia e, em julho de 2002, mês em que foi declarada a vitória de Uribe nas eleições presidenciais, o Congresso estadunidense suspendeu do Plano Colômbia a restrição que impedia a utilização dos equipamentos e batalhões treinados no âmbito do Plano Colômbia, a fim de permitir seu emprego também em operações anti-terroristas e contra-insurgentes²⁶⁶.

Em 2003, Bush apresentou ao Congresso estadunidense a Iniciativa Andina Anti-drogas (ACI, sigla em inglês), com o objetivo de aprofundar o combate às drogas na região andina. O debate sobre a ACI foi objeto de controvérsias relacionadas à política de combate às drogas, às propostas colombianas para a resolução do conflito armado e ao envolvimento apropriado que os EUA deveriam assumir²⁶⁷. A versão final do programa aprovada no Congresso reduziu o orçamento apresentado por Bush em US\$ 106 milhões, sendo o montante final aprovado US\$ 882 milhões. A prioridade dada à Colômbia era evidente: 46,2% dos recursos destinavam-se aos programas de erradicação e pulverização da droga em larga escala, assim como para o treinamento e compra de

²⁶⁵ Segundo a edição de 2002 do Informe Anual do Departamento de Estado dos EUA sobre Padrões de Terrorismo Global (*Patterns of Global Terrorism*), os ataques ao oleoduto Caño Limón-Coveñas responderam por 51% do total de ataques terroristas registrados em 2001 na Colômbia (191). Ver: United States Department, 2003.

²⁶⁶ A suspensão das restrições foi aprovada em forma de lei em março de 2001.

²⁶⁷ Segundo Ramírez (2004, p. 254), tais críticas dizem respeito, especificamente: i) à incorporação de condicionamentos relativos a direitos humanos para a concessão da ajuda estadunidense – os quais se mostraram mais vagos do que aqueles contidos no Plano Colômbia –; ii) ao congelamento dos fundos destinados à fumigação aérea até que os Secretários de Estado e Saúde determinem que esta não implica riscos para a saúde e segurança humana, que os insumos químicos utilizados estão em conformidade com as exigências ambientais e que os recursos da ACI possam ser utilizados para o pagamento de indenizações aos camponeses cujos cultivos sejam afetados; iii) à redução dos recursos anti-narcóticos, em comparação com os destinados a programas de segurança e justiça, substituição de cultivos e atividades de desenvolvimento social e democrático; e iv) ao estabelecimento de limites à quantidade de pessoal militar e contratistas privados, fixados entre 500 e 300 pessoas, respectivamente.

equipamentos militares, sendo o restante repartido entre Peru, Bolívia, Equador, Brasil, Panamá e Venezuela, nessa ordem.

A ênfase sobre o combate aos cultivos de coca na Colômbia é justificada da seguinte forma pela Estratégia de Segurança Nacional (2002): “Reconhecemos, na Colômbia, a ligação entre terrorismo e grupos extremistas que desafia a segurança do Estado, bem como atividades de tráfico de drogas, que ajudam a financiar as ações de tais grupos”²⁶⁸.

A ACI constitui a formulação política estadunidense do pós-11 de setembro que remove de forma mais nítida as ambigüidades presentes no Plano Colômbia entre combate às drogas e às guerrilhas: em fevereiro de 2002, Bush apresentou ao Congresso um pedido de inclusão, no orçamento de 2003, de US\$ 100 milhões para a troca de informações entre os serviços de inteligência estadunidense e colombiano e para o treinamento e equipamento de um batalhão colombiano de proteção à infra-estrutura de recursos hídricos, pontes, estradas, torres de energia, principalmente na região Nordeste do país, onde se localiza o oleoduto Caño Limón-Coveñas²⁶⁹. A ACI constitui a primeira ajuda não relacionada a narcóticos aprovada pelo Congresso estadunidense à Colômbia e, nesse sentido, marca a expansão da agenda de securitização dos EUA para a Colômbia.

O envolvimento dos EUA no conflito armado colombiano foi adensado em 2004, com a implementação do Plano Patriota, estratégia – ainda em andamento – complementar ao Plano Colômbia cujo objetivo era empreender uma ofensiva militar incisiva no Sul do país, região que concentrava a maior parte dos efetivos das FARC, especialmente nos departamentos de Meta e Caquetá. O Plano Patriota contou com uma farta assistência técnica e militar dos EUA e, em decorrência disso, o número de militares e civis estadunidenses aumentou significativamente. Com efeito, este foi um aspecto sobre o qual o Congresso dos EUA deliberou especificamente, ao decidir aumentar o limite de 400, estabelecido em 2000, para 800 para os militares; e de 400 para 600 para os civis (Isacson, 2005, p. 141).

²⁶⁸ Tradução da autora. No original: “In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups”. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss4.html>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

²⁶⁹ Nos dois primeiros meses de 2003, chegaram à Colômbia 60 instrutores militares de elite para capacitar a Brigada XVIII na proteção do referido oleoduto, bem como aviões dos EUA (El Tiempo, 2003l).

A pressão internacional sobre o aspecto excessivamente militar da ajuda dos EUA concedida à Colômbia e sobre o descuido com relação ao meio-ambiente e à saúde dos camponeses colombianos nas práticas de fumigação; e o questionamento recorrente de alguns membros do Congresso estadunidense com relação às violações aos direitos humanos por parte dos grupos armados e das Forças Armadas colombianas²⁷⁰, contribuíram para que o Congresso dos EUA introduzisse condições à liberação de recursos à Colômbia. No tocante a esses condicionamentos, ressalta-se a retenção de 25% da ajuda militar estadunidense anualmente até que o Departamento de Estado dos EUA verifique se as Forças Armadas colombianas estão respeitando uma série de critérios relativos aos direitos humanos. Tal medida retomava os procedimentos adotados pela Emenda Leahy – que leva o nome do senador que a propôs –, aprovada em meados da década de 1990. Inserida na dinâmica da luta anti-drogas, tal emenda proibia a transferência de ajuda militar dos EUA a qualquer país cujas tropas ou oficiais do Exército estivessem envolvidos em violações de direitos humanos. O Departamento de Estado também passou a reter a verba direcionada às fumigações até que se garantisse que os herbicidas não estavam produzindo efeitos nocivos sobre o meio-ambiente e à saúde, bem como se verificasse a existência de programas de desenvolvimento alternativo sendo implementados nas regiões fumigadas. Também, posteriormente à aprovação do Plano Colômbia, foi criada uma certificação regular em matéria de direitos humanos, da qual se encarregava o Presidente estadunidense. Os procedimentos de tal certificação previam a condução, por parte da Embaixada dos EUA, de investigações de cada tropa e soldado anteriormente à liberação da ajuda militar. No entanto, tais iniciativas de vincular os direitos humanos à assistência militar podem ser questionadas (Chernick, 2008, p. 133; Isacson, 2005, pp. 141-2), na medida em que, no caso da Emenda Leahy, a ajuda estadunidenses continuou a fluir apesar de uma série de denúncias de organizações não-governamentais e inter-governamentais – inclusive da CIDH e do ACNUDH. Já a certificação oferecia ao Presidente estadunidense uma “ampla porta de escape” (Chernick, 2008, p. 133), pois permitia a suspensão de tais restrições sob motivos relacionados à segurança nacional (*waiver*).

A fragilidade observada nos dispositivos que buscaram vincular a continuidade da assistência estadunidense ao cumprimento de determinados padrões de direitos humanos pode ser explicada, em parte, por sua problemática convivência com o conceito de

²⁷⁰ Para saber mais sobre os pronunciamentos de congressistas contrários a um maior envolvimento dos EUA no conflito colombiano, ver: <<http://www.ciponline.org/colombia/membdec.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

segurança nacional. De forma explícita ou tácita, a figura do *waiver* – mecanismo que permitia suspender as exigências mencionadas em situações em que a defesa da segurança nacional assim o exigisse – esteve presente em todos os dispositivos mencionados e operou no sentido do resguardo da segurança nacional. Com isso, os EUA transpareciam certa preocupação em alinhar as diretrizes de sua política externa à agenda internacional, a qual – como vimos no capítulo anterior – enfatizava, entre outros temas, a promoção dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, desenvolviam “válvulas de escape” com vistas a garantir que seu interesse nacional não viesse a ser prejudicado.

Esse aspecto parece conferir força ao argumento realista e institucionalista de que o objetivo primordial e constante dos Estados é a auto-ajuda (Waltz, 2002), ou seja, são unidades egoístas cuja razão de ser é a própria sobrevivência. Embora o realismo não conceba a possibilidade de cooperação entre unidades egoístas por acreditar que sua principal característica é a soma-zero (Morgenthau, 2003), suas premissas são elucidativas para compreender o comportamento dos EUA. A linha argumentativa dos institucionalistas parece ser mais completa, portanto, para compreender esse fenômeno, na medida em que, além de valorizar o pressuposto realista acerca do egoísmo dos Estados, consideram que a cooperação e o auto-interesse não constituem uma contradição em termos. Para institucionalistas como Keohane (1984, 1986, 1995), a soma zero não é necessariamente o resultado da cooperação via regimes internacionais: esta pode consistir em uma estratégia de benefícios mútuos, buscada, inclusive, por grandes potências com o objetivo de lograr acordos que não seriam assinados no âmbito externo a tais regimes.

A fragilidade das exigências dos EUA em matéria de direitos humanos podem, entretanto, tomar outra direção. Em um caso mais recente, a aprovação do Tratado de Livre Comércio dos EUA com a Colômbia foi vinculada a uma avaliação positiva do país andino em matéria de direitos humanos. Até o momento, o Tratado foi objeto de tortuosos debates no Senado estadunidense, e sua aprovação foi adiada para o mandato de Barack Obama, com início em 2009. Aqui, cabe destacar o papel desempenhado por um ator não-governamental: a Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO, sigla em inglês), a qual exige que o Congresso estadunidense incorpore mecanismos mais rígidos de pressão sobre o governo colombiano com vistas a melhorias significativas no quadro dos direitos humanos, principalmente no que tange à segurança de membros sindicais, e no grau de impunidade observado no país. Desde o início das negociações do tratado de livre comércio com a Colômbia, a AFL-CIO tem

exercido uma ferrenha oposição junto ao Congresso dos EUA para que o tratado não fosse aprovado²⁷¹.

A partir da análise acima apresentada sobre a evolução da ajuda estadunidense para a Colômbia, buscou-se evidenciar a transição pela qual esta passou de uma ajuda exclusivamente voltada à luta anti-narcóticos a um envolvimento maior no combate às guerrilhas. Aqui, cabe destacar duas observações. A primeira delas diz respeito à preponderância, em ambas as fases, da estratégia militar como canal condutor da ajuda externa concedida por Washington a Bogotá. Em segundo lugar, o fato de que, mesmo após a transição para uma política voltada ao combate às guerrilhas, o tema das drogas permaneceu na agenda bilateral colombo-estadunidense. Com efeito, as administrações Bush e Uribe compartilham da tese de que o enfraquecimento das guerrilhas passa necessariamente pela erradicação de cultivos de coca, tendo em vista que o narcotráfico constitui a principal fonte de financiamento das guerrilhas. Nesse sentido, a raiz do envolvimento estadunidense com o conflito armado colombiano reside na formulação do conceito de narco-guerrilha. Ora, diante do acima exposto, parece plausível concluir que a *transição* da ajuda estadunidense à Colômbia ocorreu mais sob a forma de uma *transposição* da estratégia anti-drogas com a luta contra-insurgente do que de uma nova formulação política propriamente dita. Dito de outra forma, da securitização das drogas passou-se à narcotização da abordagem para o conflito armado colombiano.

Não se deve deixar de mencionar que, nesse processo, a mudança de perspectiva dos EUA ocasionada pelos atentados de 11 de setembro desempenhou papel fundamental. Mais precisamente, foi a mudança de prioridades na agenda de política externa dos EUA, em decorrência de tais atentados, que possibilitou um re-enquadramento do conflito armado colombiano. Assim, de um país cuja fonte de preocupação estadunidense se concentrava na temática das drogas, a Colômbia foi circunscrita à lógica da guerra ao terrorismo. Digno de nota: coube ao Presidente Uribe grande parte dos esforços para manter a Colômbia no espectro de prioridades estadunidenses após os atentados de 11 de setembro. Dessa forma, as administrações de W. Bush e Uribe significaram não apenas uma mudança de ênfase, mas, sobretudo, de direção no tratamento do conflito armado colombiano, na medida em que este passou a ser visto mais como questão global do que algo limitado à região andina e aos vizinhos colombianos (Villa; Viana, 2008, p. 173).

²⁷¹ Recomenda-se a consulta ao site da Federação: <<http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/globaleconomy/colombiafta.cfm>>. Acesso em: 10 jan. 2009).

4.2. OEA: proposta diferenciada ou continuidade da política estadunidense?

Antes de mais nada, cabe esclarecer o título do presente capítulo, isto é, por que faz sentido falar em continuidade da política estadunidense no âmbito da OEA²⁷². Para tal, é preciso remeter ao período da Guerra Fria, período em que ficou evidente a influência dos EUA sobre a determinação da agenda e da conduta da Organização regional (Diamint, 2000; Tickner, 2000; Villa, 2003, 2008b, entre outros).

Quando de sua fundação, em 1948²⁷³, a OEA adquiriu a roupagem característica da associação entre a lógica bipolar e a preponderância dos EUA no continente: o sistema de defesa hemisférico. Traduzido no princípio de que “um ataque a qualquer Estado do continente é considerado um ataque a todos”, o TIAR²⁷⁴, marco do referido sistema de defesa, assinala uma cooperação militar nitidamente marcada pelo critério seletivo das lideranças políticas estadunidenses.

Em grande medida, o termômetro utilizado para tal avaliação foi a inatividade do princípio da não-intervenção frente à orientação anti-comunista da política externa dos

²⁷² Constituem a OEA: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, EUA, Grenada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Sankitts e Nevis, Santa Lúcia, San Vicente e Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela. Desde 1962, Cuba está excluída da OEA.

²⁷³ A Carta da OEA, documento que marca a fundação da Organização, foi assinada ao final da Conferência de Bogotá, realizada em 1948. Compuseram, também, o rol de documentos resultantes de tal Conferência o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), o Convênio Econômico de Bogotá, a Convenção Interamericana sobre Concessão de Direitos Civis à Mulher e a Ata Final da IX Conferência. As raízes da OEA podem, entretanto, ser identificadas muito antes de 1948. O panamericanismo, ideal do qual resulta a Organização, foi debatido pela primeira vez entre os países do hemisfério na Conferência de Washington (1889) e, pouco tempo depois, em 1902, na Conferência do México, foi criado o Escritório Internacional Americano, que, sob mandato do Secretário de Estado dos EUA, objetivava coordenar assuntos da União Panamericana. Note-se, portanto, que a influência dos EUA no âmbito inter-americano já estava presente em um contexto anterior à Guerra Fria e à criação propriamente dita da OEA.

²⁷⁴ Assinado em 2 de setembro de 1947, o TIAR resulta dos debates que tiveram início na Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, realizada em Chapultepec, em 1945. A declaração final desta expressa o princípio da reciprocidade, segundo o qual qualquer ataque a um Estado americano seria considerado um ataque a todos (princípio afirmado na Declaração de La Habana, 1940). É importante destacar, entretanto, que, no processo de constituição do sistema de defesa interamericano, a cooperação militar foi estabelecida antes da reciprocidade política. Claro exemplo disso foi a incorporação da Junta Interamericana de Defesa (JID) à OEA, com o objetivo de contribuir para a padronização de equipamentos, organização militar e treinamento das Forças Armadas da América Latina. No tocante à destinação de recursos, os EUA assumiram um papel de liderança ao assinarem a Ata de Segurança Mútua, datada de 1951, que visava a “manter a segurança e promover a política exterior dos EUA, autorizando ajuda militar, econômica e técnica aos países amigos”.

EUA nesse período. Em muitas ocasiões, os EUA foram capazes de fazer prevalecer a lógica bipolar, fundamentada no anti-comunismo, em detrimento dos princípios fundadores da Organização. Isso ficou evidente em diversas ocasiões, com destaque para a Conferência de Caracas, em 1954, ao final da qual se incorporou uma cláusula anti-comunista, que condenava as atividades do movimento comunista internacional, por constituir intervenção nos assuntos dos países das Américas. Foi sobre esta pauta que os EUA se apoiaram para realizar intervenções militares na Guatemala e na República Dominicana, na década de 1980. Nesta última, a intervenção foi justificada sob o argumento de que as forças dos EUA foram enviadas única e exclusivamente com fins humanitários de proteção à vida (Diamint, 2000, p. 8).

Assim, durante a Guerra Fria, a OEA “parecia ser mais um fórum de embates sobre políticas de fato, que um regime com metas e objetivos tendentes a seus membros” (Villa, 2008b, s.p.). Sob esta lógica, as políticas unilaterais dos EUA prevaleceram nesse embate de políticas. Com efeito, o fato de os EUA constituírem a principal potência hemisférica coloca este ator em posição de vantagem frente aos demais no âmbito da OEA. Para o realismo estruturalista, essa vantagem é explicada em termos das capacidades de poder do ator hegemônico, entendidas como fatores de ordem militar e econômica²⁷⁵ (Waltz, 2002). Sob essa lógica, a estrutura da OEA refletiria os interesses dos EUA e, nas situações em que isso não ocorresse, estes agiriam por fora do regime²⁷⁶. Para os institucionalistas, entretanto, as grandes potências se beneficiam dos regimes internacionais principalmente pelo fato de constituírem os principais financiadores por trás das organizações internacionais – regimes mais institucionalizados. Além disso, a assimetria de informação entre os Estados opera em favor das grandes potências. No entanto, os autores dessa corrente argumentam que, embora os regimes reflitam o auto-interesse dos Estados mais poderosos do sistema internacional no momento de sua

²⁷⁵ O realismo estruturalista de Waltz (2002) propõe uma dinâmica internacional fundamentada no mecanismo da balança de poder, segundo o qual as grandes potências buscam contrabalançar a assimetria na distribuição das capacidades de poder em relação a outras potências do sistema internacional por meio de alianças com outros Estados. Um dos objetivos primordiais da balança de poder é evitar o confronto direto com outra grande potência, o qual seria muito custoso. Assim, a proposta de Waltz é conhecida como “realismo *defensivo*”, na medida em que enfatiza a busca pelo *status quo* ao invés do conflito. Mearsheimer (1990, 1994), por outro lado, é enquadrado no grupo dos autores do realismo ofensivo. Para o autor, as capacidades de poder são de natureza *essencialmente* militar.

²⁷⁶ Conforme mostrado no capítulo anterior, a lente do realismo mostrava-se adequada para a compreensão da conduta adotada pelos EUA e pela URSS frente ao Conselho de Segurança da ONU durante a Guerra Fria.

criação, com o passar do tempo, podem constranger os interesses desses atores (Krasner, 1982)²⁷⁷.

Não vendo eco de suas posições políticas nas deliberações finais da OEA, muitos países do hemisfério passaram a descartá-la como uma opção de relevância diplomática para a resolução de suas disputas políticas. Em meados da década de 1980, a OEA chega a seu menor índice de prestígio, haja vista a sua incapacidade para tratar dos conflitos da América Central e Malvinas. Um bom exemplo dessa insatisfação é o Grupo de Contadora, liderado pelo Presidente colombiano Belisario Betancur (1982-1986). Constituído por Colômbia, México, Panamá e Venezuela, o Grupo foi formado com o objetivo de conduzir negociações de paz na América Central quando, paralelamente, os EUA empreendiam uma intervenção militar direta nesses países contra os grupos insurgentes de orientação à esquerda. À época, a decisão desses países latino-americanos gerou atritos no âmbito da OEA: mais precisamente, os EUA criticaram a iniciativa de Contadora como uma tentativa de concorrer com a Organização em seu papel de referência hemisférica para a resolução de crises no continente. Tornou-se, assim, cada vez mais presente a percepção da OEA como uma Organização fraca, “destinada a temas menores (culturais, educativos, de cooperação e assistência técnica) já que as grandes questões políticas eram definidas ou de forma bilateral, ou suportando a dominação norte-americana”²⁷⁸ (Diamint, 2000, p. 8).

Ainda que grande parte dos Estados do hemisfério manifestasse descontentamento com a estrutura da OEA, a opção de criar um novo regime era mais custosa para os Estados (Keohane, 1984, 1986, 1995; Krasner, 1983). Como “[...] o nível de institucionalização dos regimes do pós-guerra era extremamente alto, a julgar pelos parâmetros históricos, com intrincadas e extensivas redes de comunicação entre os

²⁷⁷ Segundo Krasner (1982), esse efeito ocorreria em dois eixos principais: atrasos (*lags*) e retroinformação (*feedbacks*). O primeiro corresponde à situação em que o poder e os interesses da grande potências sofrem alteração, mas os regimes não. Estes projetam impacto próprio sobre a conduta dos atores de diversas formas, dentre elas: i) seu funcionamento constante contribui para a consolidação de costumes e usos; ii) os atores podem aceitar um regime já estabelecido frente à incerteza acerca dos efeitos da criação de um novo; e iii) os Estados podem ser incapazes de formular uma estrutura alternativa, mesmo insatisfeitos com o regime existente. Quanto aos *feedbacks*, o autor entende que os regimes influem sobre *incentivos* e *oportunidades* para os atores e, assim, podem alterar os interesses que conduziram à sua criação por meio do incremento dos fluxos transacionais e da facilitação do acesso às informações qualificadas. Em outras palavras, a função dos regimes de produção e sistematização de informações pode alterar os interesses – ou ao menos o entendimento dos Estados acerca destes – que originariamente conduziram à criação desse regime internacional.

²⁷⁸ Tradução da autora. No original: “Para muchos, la OEA estaba irreparablemente destinada a temas menores (culturales, educativos, de cooperación y asistencia técnica) ya que las grandes cuestiones políticas se definían de forma bilateral o suportando la dominación norteamericana”.

funcionários [...]”²⁷⁹, era plausível atribuir grande inércia a esses regimes (Keohane, 1984, p. 134). Assim, na tentativa de reverter a imagem negativa da OEA, o Secretário-Geral da Organização propôs a realização de uma reforma da Carta da OEA, realizada em 1985²⁸⁰, em Cartagena. Tal reforma ocorreu, principalmente, no sentido de reafirmar o princípio da democracia representativa como “condição indispensável para a paz e a estabilidade da região”. Em complementaridade, a Resolução 1080 (“Democracia Representativa”), aprovada pela Assembléia Geral em Santiago do Chile, em 1991, cria um mecanismo permanente de resguardo à democracia nas Américas, conhecido como “cláusula democrática”. A Resolução 1080, entretanto, colidiu com o princípio da não-intervenção ao servir de fundamentação para intervenções em Estados americanos em quatro ocasiões na década de 1990: Haiti (1991), Peru (1992), República Dominicana (1994) e Paraguai (1996).

Outra ferramenta criada no contexto de reformulação da agenda foi a Unidade para o Desenvolvimento Democrático (UDD), responsável pela coordenação de missões de observação aos processos eleitorais (Missões de Observação em Processos Eleitorais da OEA - MOE-OEA)²⁸¹. Desde 1990, a UDD participou de mais de 90 processos eleitorais legislativos e executivos, dentre os quais quatro ocorreram na Colômbia²⁸².

Também, ganhou destaque quando da reforma da Carta da OEA de 1985 o tema do narcotráfico²⁸³, tema cuja inclusão nos debates da Organização foi fortemente apoiada pelos EUA. Debater o problema do narcotráfico encaixava-se perfeitamente nas prioridades relacionadas ao interesse nacional dos EUA à época: como vimos na seção

²⁷⁹ Tradução da autora. No original: “[...] el nivel de institucionalización de los regímenes de posguerra era extremadamente alto a juzgar por los parámetros históricos, con intrincadas y extensivas redes de comunicación entre los funcionarios [...]”.

²⁸⁰ Marcada pela aprovação do protocolo de emendas à Carta, a conferência realizada em Cartagena das Índias reconhece que devido à dificuldade de gerar consenso entre os Estados latino-americanos, os compromissos de segurança tiveram que aguardar mais tempo para entrar na nova agenda.

²⁸¹ Originalmente, o processo de observação eleitoral abrangia as atividades de registro de novos eleitores, acompanhamento da votação e verificação do processo de contagem. A partir das MOE da Nicarágua (1990) e do Haiti (1991), tais missões tiveram seu leque de atividades e número de integrantes ampliado. As atividades passaram a incluir: observação de todos os aspectos do processo eleitoral, incluindo o monitoramento das campanhas eleitorais, o processo de votação, a contagem dos votos e a verificação dos resultados por parte das autoridades eleitorais.

²⁸² A Colômbia recebeu Missões de Observação Eleitoral da OEA em 1994 (segundo turno das eleições presidenciais); 1997 (eleições municipais e legislativas); 2002 (eleições presidenciais); e em 2006 (eleições presidenciais e legislativas). Disponível em: <http://www.oas.org/key_issues/eng/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=6>. Acesso em: 14 dez. 2008.

²⁸³ Entendido em termos de consumo, tráfico, processamento e produção de substâncias psicotrópicas.

anterior deste capítulo, é por volta de 1986 que o governo estadunidense começa a delinear a estratégia anti-drogas para a Colômbia.

Ironicamente, segundo afirmam Pardo e Tickner (2000, p. 291), “talvez mais do que qualquer outro tema da agenda internacional, o fenômeno das drogas [...] tende a ir em contravía ao processo de democratização, uma vez que erodiu ainda mais a soberania dos países envolvidos, ao considerar que estes não possuem capacidade de controlar seus respectivos territórios, nem o poder econômico e militar das máfias da droga”²⁸⁴.

Apesar da forte influência dos EUA no debate sobre o narcotráfico no âmbito da OEA, a securitização do tema não ocorreu de forma tão incisiva nessa Organização. Houve, inclusive, tentativas de direcionar ao problema uma abordagem multilateral: a primeira delas, a Conferência Especializada sobre Narcotráfico. Realizada no Rio de Janeiro, em 1986, essa Conferência resultou no Programa Interamericano de Ação do Rio De Janeiro²⁸⁵, no qual se afirmava o princípio da responsabilidade compartilhada, enfático à necessidade de incluir o eixo da *demand*a por substâncias ilícitas no combate ao narcotráfico. Contudo, ao direcionar grande atenção para medidas específicas, a serem implementadas isoladamente por cada um dos países signatários, o Programa demonstrou fragilidade em seu intuito de constituir um mecanismo multilateral de cooperação (Op. cit., p. 306).

A Declaração resultante da Conferência do Rio de Janeiro recomendou à Assembléia Geral da OEA a criação de uma comissão que pudesse se dedicar exclusivamente ao problema das drogas no âmbito da Organização. É nesse sentido que, meses após a Conferência, é criada a CICAD²⁸⁶. Embora sua criação tenha representado um passo institucional em direção ao tratamento multilateral do tema do narcotráfico²⁸⁷, a

²⁸⁴ Tradução da autora. No original: “Tal vez más que cualquier otro tema de la agenda internacional, el fenómeno de las drogas [...] tiende a ir a contravía del proceso de democratización, al tiempo que ha erosionado aún más la soberanía de los países involucrados, al considerar que éstos no tienen la capacidad de controlar sus territorios respectivos, ni el poder económico y militar de las mafias de la droga”.

²⁸⁵ O Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, a Produção e o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicos está disponível em: <<http://www.cicad.oas.org/ES/Basicdocuments/Rio.asp>>.

²⁸⁶ A proposta de criação da CICAD foi aprovada na Guatemala, durante reunião da Assembléia Geral.

²⁸⁷ Uma das iniciativas que ilustra esse caráter multilateral defendido pela CICAD é o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM, sigla em espanhol). Este foi criado em 1999, conforme a solicitação feita pelo mandato da Cúpula das Américas de 1998. Trata-se de um questionário padronizado enviado aos 34 países membros da Organização, com a finalidade de alimentar uma base de dados com informações sobre prisões e condenações por delitos relacionados às drogas,

atuação desta não se mostrou muito eficaz, principalmente devido ao pequeno orçamento de que dispunha e à falta de recursos humanos necessários para implementar ações de monitoramento e vigilância exigidas no exercício de suas atribuições. Ora, sendo os EUA a principal fonte de financiamento da CICAD²⁸⁸, parece plausível supor a imposição de seus interesses no direcionamento dos recursos dentro da Comissão. Conforme destacado anteriormente, quem controla os recursos, controla as decisões (Keohane; Nye, 1977).

No que diz respeito especificamente à temática do conflito armado, a Colômbia encontrou, na OEA, espaço para debater uma pluralidade maior de temas, comparativamente à agenda colombo-estadunidense. Além do tema das drogas sob uma abordagem mais multilateral²⁸⁹, foram incluídas na pauta da Organização a questão do tráfico de armas ligeiras e as missões de desmobilização, temas aos quais será direcionada maior atenção na seção seguinte.

a magnitude do consumo de drogas em diferentes grupos populacionais, a assinatura e ratificação de tratados internacionais relacionados ao controle de drogas e a existência de leis nacionais voltadas ao controle do contrabando de armas e aos embarques de substâncias químicas. A partir das informações disponibilizadas, são elaborados informes acerca dos progressos e recomendações públicas por país e para a região. Ocorre que, segundo os registros, o preenchimento de tais questionários depende eminentemente da vontade dos Estados, os quais têm pouco contribuído para fornecer informações completas e confiáveis ao MEM.

²⁸⁸ De acordo com o estatuto da CICAD (disponível em: <http://www.cicad.oas.org/ES/Documentosbasicos/Estatuto.asp>), seu Fundo Regular é alimentado pela própria OEA, mas a Comissão também recebe assistência de um Fundo Externo, para o qual podem contribuir países membros, Observadores Permanentes, outras Organizações Internacionais, bem como doadores privados. Segundo dados de 2004, o Fundo Regular respondia por 15% do orçamento da CICAD (US\$ 2 milhões); e o Fundo Externo, pelos restantes 85% (US\$ 11,79 milhões). Para este último, as principais contribuições são de: EUA (US\$ 9,98 milhões), Canadá (US\$ 401 mil), Espanha (US\$ 345 mil), entre outros países como França, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Reino Unido, México e Japão. As proporções para os anos anteriores permanecem similares (ver: CICAD, 2008).

²⁸⁹ Como vem sendo defendido neste trabalho, o narcotráfico será entendido como um tema relacionado ao conflito armado colombiano somente na medida em que a instituição dentro da qual o tema das drogas é debatido assim interpretar. No caso da OEA, a vinculação entre narcotráfico e conflitos armados ocorre em 1990, como será visto a seguir.

4.2.1. A OEA e o conflito armado colombiano

O tema das armas ligeiras²⁹⁰ foi incorporado à agenda da OEA no início da década de 1990. Durante a Guerra Fria, o debate sobre o perigo de uma guerra nuclear ofuscou o tratamento adequado à questão das armas ligeiras, à época já bastante presente em conflitos regionais. O mesmo ocorreu no caso da Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, criada em 1978, cuja atuação foi engessada pela URSS e pelos EUA, restringindo-se, assim, à abordagem das armas de destruição em massa.

O estreito vínculo entre a atividade do narcotráfico e o tráfico de armas ligeiras foi utilizado como justificativa para o tratamento do tema exclusivamente no âmbito da CICAD. Tal vinculação ocorreu formalmente em 1990, quando da Reunião de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, realizada Ixtapa, México²⁹¹. Nesta, os Estados membros da OEA solicitaram à CICAD a elaboração de um estudo em profundidade acerca do controle de armas e explosivos e seu vínculo com o narcotráfico no hemisfério, bem como a elaboração de um marco normativo que pudesse servir de modelo para os Estados membros da Organização (pontos 6 e 12 da Declaração).

Apesar da forte oposição dos EUA, a delegação colombiana teve um papel determinante para a inclusão do tema na agenda da CICAD (Ramírez, 1995, p. 153). No entanto, isso não implica afirmar que o debate em torno da temática das armas ligeiras tenha sido substancialmente alterado em relação ao período da Guerra Fria. Verificou-se que a delegação estadunidense continuou a condicionar o conteúdo das declarações e as atividades da CICAD, o que ficou evidente no caso do documento Medidas de Fomento à Confiança²⁹² (CBM, sigla em inglês), aprovado em 1993 pela Assembléia Geral da OEA. O referido documento visava à definição de um conceito amplo de segurança, que incluísse, dentre outras coisas, a problemática relacionada às armas convencionais no debate internacional. Contudo, as duas reuniões que seguiram à aprovação do documento²⁹³ mantiveram a ênfase sobre as armas de destruição em massa²⁹⁴, sob a

²⁹⁰ De acordo com a definição da ONU, há duas categorias de armas: i) armas de destruição em massa, entendidas como as armas nucleares; com componentes radioativos; químicas; e biológicas; e ii) armas convencionais, que se distinguem entre *pesadas* e *ligeiras*.

²⁹¹ A Declaração de Ixtapa foi assinada em 20/4/1990 e está disponível em: <<http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/Ixtapa.asp>>.

²⁹² Ver AG/RES. 1237 (XXIII.O/93), disponível em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 01 set. 2008.

²⁹³ A primeira ocorreu em Washington, ainda em 1993, e consistiu em uma reunião preparatória. A segunda, realizada em Buenos Aires, em 1994, constituiu uma reunião de especialistas.

justificativa de que a CICAD se encarregaria de avaliar a questão das armas ligeiras apropriadamente. Tal lógica fez com que o tema fosse retirado dos trabalhos no âmbito da Comissão Especial de Segurança Hemisférica e tornou seu debate intermitente, haja vista que as reuniões da CICAD ocorrem somente duas vezes ao ano.

Para países como a Colômbia, diretamente impactados pela questão das armas ligeiras, o tema deveria ser tratado em conformidade à sua complexidade, além de exigir um debate integral e profundo, que levasse em conta o maior número possível de variáveis determinantes – como produção, comércio legal ou clandestino, tráfico e demanda de armas ligeiras. A despeito da pró-atividade demonstrada pela delegação colombiana no interior da CICAD para que a abordagem do tema fosse aprofundada, o interesse da delegação estadunidense, resistente à idéia de que o problema recebesse tratamento especial, parece ter predominado.

Segundo Ramírez (1995, pp. 140-1), o tema das armas ligeiras ganhou notoriedade nos debates da Organização graças ao papel desempenhado pela OEA no processo de desmobilização, desarmamento e verificação²⁹⁴ da “contra”²⁹⁶ na Nicarágua e no Suriname na década de 1980. Na Nicarágua, além de uma Missão de Observação Eleitoral composta por 400 integrantes para acompanhar o pleito de 1990, a OEA constituiu o Acompanhamento e Verificação de Garantias (PSV, sigla em espanhol), com a função de receber denúncias de porte ilegal de armas ligeiras e encaminhá-las ao Ministério de Governo da Nicarágua para que os casos fossem averiguados; e a Comissão Internacional de Apoio e Verificação (CIAV), que também atuava no processo

²⁹⁴ A indústria armamentista estadunidense é uma das que mais lucra no mundo. De acordo com Call (1995, p. 87) no início da década de 1990, os EUA chegaram a dominar o mercado global de armas, passando a responder por 60% do mercado em 1992 – na década de 1980, essa porcentagem girou em torno dos 20%. As vendas para os países do chamado Terceiro Mundo, entretanto, caíram nos últimos anos; daí o forte *lobby* exercido pelos principais produtores estadunidenses, que desejam assegurar suas vendas ao exterior.

²⁹⁵ Como já foi ressaltado, a verificação é um tipo de assistência técnica que observa permanentemente o cumprimento dos acordos que constituem o escopo de seu mandato. Além disso, realiza balanços sobre os avanços e retrocessos identificados no processo. Ainda, as recomendações apresentadas nos informes elaborados e divulgados nos âmbitos nacional e internacional pressionam as Partes a cumpri-las.

²⁹⁶ Em linhas gerais, os revolucionários sandinistas tomaram o controle do Estado em 1979 e passaram a contar com ajuda do bloco soviético para a compra de armamentos. Em oposição aos sandinistas, formou-se um grupo armado “contra-revolucionários”, conhecidos como “contras”, os quais receberam financiamento estadunidense para seus armamentos. Para saber mais sobre as intervenções internacionais nesse conflito sob diferentes perspectivas, ver: Ramírez (2004) e Mirkow (1995).

de desmobilização e re-inserção da “contra”²⁹⁷. À CIAV atribuiu-se a desmobilização de mais de 22.000 “contras” em 1990. A experiência adquirida pelo pessoal da Organização nos conflitos centro-americanos contribuiu para a definição das linhas gerais que nortearão o papel da MAPP²⁹⁸, que passou a atuar em 2004 na desmobilização dos grupos paramilitares colombianos.

Como vimos na seção anterior, os atentados de 11 de setembro de 2001 colocaram a temática do terrorismo no centro dos debates internacionais, o que, de certa forma, contribuiu para que o conflito armado colombiano adquirisse maior visibilidade no âmbito hemisférico. Isso ocorreu graças a um movimento duplo, dentro do qual os EUA utilizaram seu envolvimento no conflito colombiano a fim de provar que sua interpretação de terrorismo não se restringia às organizações islâmicas; e, de outro lado, o Presidente Uribe, eleito em 2002, buscou enquadrar a Colômbia na agenda reformulada de segurança dos EUA, com o objetivo de manter o fluxo da ajuda estadunidense e levar a cabo sua estratégia de combate às guerrilhas, lema central de sua campanha presidencial. Assim, para além do espaço que o tema das armas ligeiras e do desarmamento haviam conquistado no âmbito da OEA, os atentados de 11 de setembro e o destaque adquirido pelo conflito armado colombiano acabaram por criar um contexto favorável à criação da MAPP-OEA.

Uma análise mais minuciosa da referida Missão revela-se tarefa oportuna, na medida em que esta possui importância significativa para os propósitos desta pesquisa. Primeiramente, a iniciativa de criação da MAPP representa um marco na trajetória do conflito colombiano: pela primeira vez, uma organização internacional foi convidada a verificar um processo de paz no país. Nas negociações levadas a cabo anteriormente com grupos armados, a presença internacional ocorreu sob a forma de representantes individuais para auxiliar e mediar tais negociações, mas não de uma missão institucionalizada e permanente presente na Colômbia.

A MAPP pode, ainda, ser pensada como um divisor de águas na relação da Colômbia com a OEA, uma vez que é a partir da criação da Missão que se estabelecem, a partir da instalação de escritórios representativos da MAPP no país, vínculos políticos mais fortes entre o país e a Organização. Antes disso, a ação da OEA frente ao conflito

²⁹⁷ As atividades dessa Comissão foram exercidas em cooperação com a ONU: após coordenar a desmobilização, a CIAV auxiliava o Grupo das Nações Unidas para a América Central (ONUCA, sigla em inglês) na recepção e destruição das armas ligeiras resultantes do desarmamento.

²⁹⁸ Mostra disso é que Sergio Caramagna, atual Chefe da MAPP, foi Diretor da Secretaria da OEA na Nicarágua (1997-2004).

armado colombiano restringia-se ao envio de relatores para a observação da situação dos direitos humanos no país e a declarações políticas sobre a situação colombiana – as quais se tornaram mais numerosas no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro.

Além disso, a criação da Missão encaixou-se bem com a demanda da administração Uribe por um papel mais ativo e direto das duas principais organizações multilaterais envolvidas com o conflito armado: a ONU e a OEA. Desde o primeiro ano de seu mandato, buscou pressionar – sem sucesso – a ONU para que enviasse uma missão humanitária dotada de soldados cascos azuis aos municípios colombianos mais afetados pela ação dos grupos armados²⁹⁹, principalmente no que tange à proteção dos deslocados internos. Sem sucesso em sua empreitada frente à ONU, Uribe recorreu ao apoio da OEA para que esta cooperasse com o processo de desmobilização levado a cabo junto aos grupos paramilitares.

A instituição da Missão resultou da demonstração, em sucessivas reuniões, de interesse do governo colombiano em contar com um apoio mais amplo dos países do hemisfério nos programas de resolução do conflito colombiano³⁰⁰, interesse este que foi intensificado no governo de Álvaro Uribe (2002-atual). A OEA expressou esse apoio em diversas ocasiões, mas sempre sob a forma de declarações políticas, sem quaisquer implicações práticas para o conflito armado colombiano. Por exemplo, em um excerto da Declaração da Conferência Especial sobre Segurança a respeito da Situação na Colômbia, realizada em outubro de 2003, os países do hemisfério manifestaram apoio ao governo

[...] em sua busca de soluções pacíficas negociadas para superar a violência, mediante a cessação de hostilidades [...] e [fizeram] um chamado à comunidade internacional para que respalde o rápido início das negociações, os programas de desmobilização, reconciliação, desarmamento, re-inserção necessários para que se chegue, de maneira justa e transparente, à re-incorporação à vida civil de

²⁹⁹ A proposta de Uribe argumentava que missões que combinavam ações civis e militares foram implementadas pela ONU nos conflitos de Kosovo e Afeganistão. Segundo o Presidente colombiano, tais conflitos e, posteriormente, o conflito no Iraque de 2003 apresentavam a mesma gravidade que o caso colombiano e, no entanto, este último não recebia a devida atenção por parte do Conselho de Segurança da ONU. A proposta de Uribe constituiu objeto de grandes controvérsias nos dois primeiros anos do mandato do Presidente da Colômbia. Para mais informações, ver: El Tiempo, 2002e,f, 2003m,n.

³⁰⁰ Ver: Asamblea General de la OEA, 2003; Permanent Council of the Organization of American States, 2003.

integrantes de todos os grupos armados ilegais³⁰¹ (Conferencia Especial Sobre Seguridad, 2003).

Em 23 de janeiro de 2004, César Gaviria, à época Secretário Geral da OEA, e Uribe assinaram o Convênio que determinou a criação de uma missão multilateral de verificação do processo de desmobilização, desarmamento e re-inserção que o governo colombiano levava a cabo. O estabelecimento da Missão foi autorizado em 6 de fevereiro pelo Conselho Permanente da Organização, mediante a Resolução 859 (1397/04) e recebeu apoio imediato dos EUA e do representante do Secretário Geral da ONU.

O mandato especifica os princípios sob os quais opera a MAPP: neutralidade, entendida como o tratamento igual às partes afetadas pela violência; autonomia, ou seja, independência do governo e dos grupos armados ilegais; flexibilidade, de modo a permitir a adaptação às realidades do processo; e respeito à soberania e independência do Estado colombiano (Permanent Council of the Organization of American States, 2004).

É importante destacar, para os fins desta análise, que o mandato da MAPP antecedeu a aprovação da Lei de Justiça e Paz (Lei 975)³⁰², dispositivo normativo que regulamenta, no âmbito nacional, o processo do qual se ocupa a Missão da OEA. Desse modo, a MAPP iniciou suas atividades em 2004, quando já haviam sido assinados o Acordo de Santa Fé de Ralito com as Auto-Defesas Unidas da Colômbia (AUC) (julho de 2003) e o Acordo de Fátima³⁰³, mas sem que houvesse um conjunto de *normas legais e judiciais* definidas e devidamente aprovadas no Congresso a respeito dos processos acordados com os grupos paramilitares. Ao ser aprovada, a Lei de Justiça e Paz exigiu uma adaptação das atividades da MAPP³⁰⁴, evidenciando a falta de planejamento e clareza por parte do governo e da OEA quanto às atividades da Missão, “com o alto custo de dever definir suas funções no decorrer dos acontecimentos”³⁰⁵ (Violante, 2007, p.47). A principal implicação prática disso foi a alteração recorrente das prioridades da MAPP.

³⁰¹ Tradução da autora. No original: “[...] en su búsqueda de soluciones pacíficas negociadas para superar la violencia, previo cese de hostilidades [...] y un llamado a la comunidad internacional para que respalde el pronto inicio de negociaciones, los programas de desmovilización, reconciliación, desarme y reinserción que se requieran para lograr, de manera justa y transparente, la reincorporación a la vida civil de integrantes de todos los grupos armados ilegales”.

³⁰² O conteúdo da lei encontra-se disponível em: <<http://web.presidencia.gov.co/leyes/2005/julio/ley975250705.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

³⁰³ Assinado em 13 de maio de 2004, o Acordo de Fátima estabeleceu uma região na qual o processo de desmobilização e desarmamento se concentrariam, localizada em Tierralta (Córdoba).

³⁰⁴ Ver Comunicado à Imprensa de 12 de outubro de 2005, disponível em: <http://www.oas.org/oaspage/press_release/press_release.asp?sCodigo=C-237/05>.

³⁰⁵ Tradução da autora. No original: “con el alto costo de deber definir sus funciones sobre la marcha de los acontecimientos de paz”.

A Lei de Justiça e Paz trata da desmobilização de “grupos armados organizados à margem da lei [...] que tenham decidido se desmobilizar e contribuir decisivamente para a reconciliação nacional”³⁰⁶, ou seja, não diferencia guerrilhas (FARC e ELN) de paramilitares. No entanto, a implementação dessas normas ocorreu de forma restrita aos grupos paramilitares, ao passo que, contra as FARC, foi aplicado o Plano Patriota, uma ofensiva militar incisiva no Sul do país. Nesse sentido, se a MAPP opera no marco da referida Lei, seu trabalho se dedica exclusivamente à desmobilização de grupos paramilitares – notadamente, de integrantes das AUC e do Bloco Central Bolívar (BCB).

Os documentos que instituem a MAPP – o Convênio e a Resolução – constituíram objeto de polêmica, uma vez que enquadram a atuação da Missão nos limites das iniciativas de paz do governo colombiano³⁰⁷ e determinam que esta não deve interferir nos assuntos internos do país, e tampouco opinar sobre decisões de caráter político ou jurídico do Estado colombiano.

A leitura prática que resulta dessa interpretação contraditória acaba por reforçar a idéia de que a Missão dá um apoio incondicional à política de paz do Governo, do qual não é independente, nem autônoma, uma vez que, enquanto acompanha todas as ações governamentais orientadas à paz do país, não toma posição, não opina, e sim aprova silenciosamente as decisões do Governo³⁰⁸ (Violante, 2007, p. 47).

³⁰⁶ “Artigo 2: Escopo da lei, interpretação e aplicação normativa. A presente lei regula o concernente à investigação, processamento, sanção e benefícios judiciais das pessoas vinculadas a grupos armados organizados à margem da lei, como autores ou partícipes de atos delitivos cometidos durante e por ocasião do pertencimento a esses grupos, que tenham decidido se desmobilizar e contribuir decisivamente para a reconciliação nacional”. Tradução da autora. No original: “Artículo 2: Ámbito de la ley, interpretación y aplicación normativa. La presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieran decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional”.

³⁰⁷ No primeiro ano de seu mandato, em dezembro de 2002, Uribe designou uma Comissão Exploratória para a Paz, com a finalidade de realizar contatos com os grupos paramilitares que haviam manifestado disposição em negociar para a paz. Em decorrência das divergências de interesse entre os grupos paramilitares, foram criadas, em janeiro de 2003, quatro mesas paralelas de diálogo com: as AUC, o Bloco Central Bolívar (BCB), a Aliança Oriente e as Auto-Defesas Campesinas do Magdalena Medio (ACMM). Foi a mesa de diálogo com as AUC que resultou em maiores avanços: em julho de 2003, foi assinado o Acordo de Santa Fé de Ralito, no qual as AUC se comprometeram a desmobilizar a totalidade de seus membros até dezembro de 2005 e, de outro lado, o governo colombiano se comprometeu com o programa de re-inserção.

³⁰⁸ Tradução da autora. No original: “La lectura práctica que resulta de esta interpretación contradictoria termina reforzando la idea que la Misión de un apoyo incondicional a la política de paz del Gobierno, del cual no es independiente ni autónoma, ya que mientras acompaña todas las acciones gubernamentales orientadas hacia la paz del país, no toma posición, no opina, sino avala con su silencio las decisiones del Gobierno”.

Longe de desejar lançar mão de uma avaliação sobre os resultados obtidos pela MAPP no transcurso de suas atividades, acredita-se que alguns questionamentos levantados com relação à Missão contribuem para uma melhor compreensão acerca da inserção da OEA como ator externo no conflito armado colombiano. Para além da preocupação com os resultados que podem advir de um acompanhamento passivo da Missão, a colocação de Violante nos revela uma preocupação de ordem conceitual. Esta diz respeito ao atrito intrínseco entre o marco dentro do qual atua a MAPP e os princípios de independência, autonomia e imparcialidade, característicos à função de verificação do ator que age como Terceira Parte em um conflito.

Como já foi mencionado nesta pesquisa, a verificação tem o objetivo de constatar o cumprimento da legislação vigente e dos acordos estabelecidos pelas partes em determinado processo de paz, sendo permitida àquele que verifica a elaboração de informes e recomendações como contribuição ao fortalecimento de seu acompanhamento. As três etapas que compõem no conceito de verificação – pré-desmobilização, desmobilização e pós-desmobilização – são afetadas pela falta de autonomia acima referida da MAPP.

Na pré-desmobilização, cabe ao verificador determinar o alcance do cumprimento dos acordos de paz, por meio da observação e análise do comprometimento das Partes no cumprimento dos termos da cessação de hostilidades. Para essa função, a MAPP criou o Comitê de Verificação, integrado por delegados do Alto Comissariado para a Paz, da MAPP e das AUC. Tal Comitê era responsável por receber e tramitar queixas e denúncias de não-cumprimento da cessação de hostilidades. No caso colombiano, entretanto, não houve um entendimento entre as Partes a respeito do alcance desses termos quando da assinatura do acordo de paz.

A etapa de desmobilização compreende o acompanhamento do processo de sensibilização da comunidade, bem como a entrega e destruição de armas e o circuito de identificação dos indivíduos re-incorporados à vida civil. Nessa fase, a MAPP realiza a catalogação e contagem dos desmobilizados por sexo, idade e etnia, e das armas por modelo, estado, relação homens/armas e armas/munição, com o objetivo de munir a desmobilização de parâmetros quantitativos de análise. O sucesso desta etapa influi diretamente sobre a etapa posterior, relativa à verificação da sustentabilidade do processo de desmobilização, desarmamento e re-inserção.

A pós-desmobilização tem por objetivo principal verificar o cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes, com base no real dismantelamento e desarticulação da estrutura militar; no monitoramento da situação de ordem pública; e na verificação da re-inserção. A equipe da MAPP realiza visitas às regiões antes controladas pelos grupos paramilitares e, por meio da aproximação às comunidades locais, investiga se houve reincidência de atos de violência ou intimidação após a desmobilização. Além do dismantelamento total da estrutura, são considerados os fenômenos de recomposição, aparição e incursão de novos grupos armados nessas regiões, com especial atenção à presença de ex-combatentes desmobilizados nesses grupos³⁰⁹. Também constitui objeto de especial preocupação a observação da transferência de forças de segurança e autoridades civis para as regiões em que houve a desmobilização. Por fim, a etapa da pós-desmobilização visa ao monitoramento da implementação das políticas governamentais de re-inserção, da qual depende o sucesso do processo de desarmamento, desmobilização e re-inserção como um todo.

De novembro de 2003 a novembro de 2005, houve 27 atos de desmobilização coletivos, que resultaram na desmobilização de 30.151 combatentes e na entrega de 16.984 armas. No entanto, os integrantes da Missão têm demonstrado crescente preocupação com o surgimento de novos atores armados; a reorganização dos ex-combatentes desmobilizados em bandos delinquentes; focos de paramilitares não desmobilizados; ou mesmo o assassinato de ex-combatentes, acusados de traidores por paramilitares não-desmobilizados. Até abril de 2008, calcula-se que 860 desmobilizados tenham sido assassinados. Quanto ao desarmamento, as forças públicas colombianas descobriram, recentemente, depósitos clandestinos de armas não entregadas por alguns blocos desmobilizados das AUC.

Há, ainda, um ponto digno de nota relativo à re-inserção. Trata-se do dilema para o Estado colombiano quanto a permitir ou não que os paramilitares desmobilizados se candidatem a cargos políticos. Por exemplo, nas eleições de outubro de 2007, Moisés Andrade e Alexander Pérez, ambos desmobilizados das AUC, candidataram-se, respectivamente, ao Conselho de Valledupar e à Assembléia de Cesar. Além disso, Oscar

³⁰⁹ Os novos grupos possuem características distintas dos paramilitares: dedicam-se exclusivamente ao narcotráfico e ao delito e, ao contrário dos “senhores da guerra” do passado, que possuíam vínculos com políticos e empresários locais, buscam passar despercebidos. Esses bandos delinquentes possuem mais poder no Baixo Cauca antioquenho, San Martín, Cesar, Sul de Bolívar, Costa Pacífica narinense em Puerto Asís (Putumayo). Ainda, cabe mencionar que, até abril de 2008, registravam-se 860 assassinatos de re-inseridos. Ver: MAPP OEA, 2006; Revista Semana, 2005.

Mira, desmobilizado do bloco “Heróis de Granada” buscava sua re-eleição à Prefeitura de Yalí (Antioquia)³¹⁰. A princípio, a candidatura de paramilitares desmobilizados é legalmente admitida – tal qual ocorreu com integrantes do M-19 e EPL, entre outros –, desde que estes não tenham sido condenados em processo judicial. No entanto, conforme mencionado acima, a persistência do vínculo entre indivíduos desmobilizados e organizações criminosas, bem como a dificuldade de um desmantelamento *de fato* das estruturas de poder dos grupos paramilitares nas localidades anteriormente por eles dominadas exigem uma análise mais cautelosa. Fundamentalmente, parece problemática a sobreposição entre essa ilegalidade residual – entendida como a criação de um vínculo de ilegalidade distinto do anterior, que permanece como atividade armada à margem da lei – e uma nova condição de legalidade – traduzida no exercício dos direitos políticos por meio da candidatura. Além disso, pode-se questionar a transparência e a neutralidade do referido processo eleitoral, na medida em que o vínculo dos candidatos desmobilizados com a ilegalidade pode resultar na coação dos habitantes locais a elegê-los. Tais fatos deixam à mostra contradições de fundo do processo de desmobilização dos paramilitares, bem como evidenciam a ausência de normas para casos complexos como estes.

Dentre as vozes críticas à MAPP, encontram-se organizações não-governamentais de direitos humanos³¹¹, alguns países da UE e determinadas agências da ONU, notadamente, o ACNUDH. Tais atores se opuseram ao processo unilateral de paz do governo Uribe com grupos paramilitares desde a sua origem. Os debates no Congresso colombiano acerca do processo de desmobilização, desarmamento e re-inserção se basearam, inicialmente, em um projeto de lei denominado Alternatividade Penal. Os países europeus e o ACNUDH protestaram, em um primeiro momento, sobre a concepção de “penalidade alternativa” presente no projeto de lei: acreditavam que esta abria demasiado espaço para a impunidade de combatentes paramilitares por violações atrozes aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário.

³¹⁰ Para consultar a repercussão disso na mídia colombiana, ver: El Tiempo, 2007.

³¹¹ Por exemplo, em 3 de fevereiro, a Human Rights Watch (HRW) enviou ao Secretário Geral da OEA uma carta, por meio da qual pedia a suspensão do Convênio assinado com o governo colombiano. Para a HRW, o documento não permite que a OEA cumpra plenamente o papel na verificação do processo de paz, na medida em que não permite que a MAPP emita juízos a respeito de decisões jurídicas e políticas adotadas pelo governo colombiano, a menos que este o solicite. O conteúdo da carta está disponível para acesso em: <<http://www.hrw.org/en/news/2004/02/04/letter-foreign-ministers-member-states-oas>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

Posteriormente, a lei aprovada no Congresso foi criticada pelos mesmos atores porque pouco desenvolvia a questão da verdade³¹² e reparação às vítimas. Nas palavras de Cubides, que bem traduzem a posição européia: “[...] a verdade como um suposto da justiça e da paz [...] foi subordinada, uma vez que o pragmatismo se impôs como conhecimento necessário: a busca da verdade pode ser impertinente frente a outros objetivos”³¹³ (2006, pp. 60-1).

Holanda e Suécia, países que contribuem para a Missão desde o início de suas atividades, comunicaram que, nos primeiros 20 meses de atividades da MAPP-OEA, o mandato desta não coincidiu com sua capacidade operativa; e as prioridades do mandato foram alteradas em função dos desdobramentos do processo de desmobilização, desarmamento e re-inserção. Tais críticas caminharam no sentido de condicionar a ajuda desses países à MAPP.

É importante destacar que quatro meses após o estabelecimento da Missão da OEA em Bogotá, o representante da CIDH³¹⁴, Santiago Canton, declarou que a Comissão

³¹² Segundo Cubides (2006, p. 61), o artigo 57, que trata do “dever de memória”, entende “verdade” como “[...] um trabalho para os historiadores das gerações seguintes; é a eles que corresponde a tarefa da verdade, sendo a tarefa atribuída ao Estado do presente [...] apenas a ‘Conservação dos Arquivos’ (que é a denominação dada ao antepenúltimo capítulo da lei)” (Cubides, 2006, p. 61). Tradução da autora. No original: “[...] una labor para los historiadores de las siguientes generaciones; es a ellos a quienes corresponde la tarea de la verdad, como la que le asigna al Estado del presente [...] es la labor de ‘Conservación de los Archivos’ (que es como se llama al antepenúltimo de los capítulos de la ley)”.

³¹³ Tradução da autora. No original: “[...] la verdad como un supuesto de la justicia y de la paz [...] quedó subordinada, al imponerse el pragmatismo en cuanto al conocimiento necesario: la búsqueda de la verdad puede ser impertinente a los otros objetivos”.

³¹⁴ A CIDH foi criada pela Resolução VIII, aprovada em 1959. Quando da reforma da OEA de 1967, a Comissão foi incluída dentre os principais órgãos da Organização. O processo de institucionalização da CIDH foi reforçado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos – ou Pacto de São José –, aprovada em 1978. O referido Pacto considera a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos as duas instituições de referência hemisférica na promoção e resguardo dos direitos humanos. A Comissão possui sete integrantes, os quais são eleitos na Assembléia Geral da OEA entre candidatos apresentados pelos governos dos Estados Membros, para um período quadrienal, sendo possível sua reeleição por uma vez. O estatuto atual da Comissão, adotado em 1979, estipula as seguintes atribuições: (i) realizar visitas *in loco* a quaisquer países Membros da OEA. Essa atividade exige consentimento ou convite por parte do Estado receptor; (ii) elaborar informes de avaliação acerca do processo de implementação de medidas de proteção aos direitos humanos e formular recomendações aos Estados; (iii) solicitar informes aos Estados a respeito da conduta deste em matéria de direitos humanos; e (iv) assessorar aos governos em temas relacionados a direitos humanos. A Comissão também pode atuar a partir de denúncias de violações ao Pacto de São José feitas por algum Estado Membro, ou mesmo por qualquer indivíduo, grupo de indivíduos ou entidade não-governamental, desde que tenham sido exauridos os recursos judiciais internos. Constitui etapa essencial desse processo a realização de investigações, ao final das quais a CIDH analisa os dados, recolhe provas e apresenta ao Estado investigado um primeiro informe a respeito da situação, em relação ao qual o Estado tem a obrigação de se manifestar. Caso não o faça durante três meses, o caso é levado à Corte Interamericana. Para mais informações, ver: Defensoría del Pueblo, 1997.

cooperaria com a MAPP por meio de um acompanhamento mais próximo acerca do cumprimento das normas relativas a direitos humanos e direito internacional humanitário no processo de desmobilização e desarmamento. Isso porque, embora o Comitê de Verificação da MAPP recebesse denúncias de violação de cessação de hostilidades, não lhe competia denunciar ou relatar violações a direitos humanos, atribuição conferida à CIDH no âmbito da OEA. Canton também destacou a necessidade de avançar no processo de desmobilização em direção aos outros grupos armados, para além dos paramilitares³¹⁵.

Desde os debates anteriores à aprovação da Resolução 859 (1397/04), a participação da CIDH no acompanhamento das atividades da MAPP é discutida e sua definição é recorrentemente adiada. Com efeito, os seis informes da Missão dedicaram pouco espaço à CIDH, restringindo-se a mencionar que “Iniciou-se essa coordenação e explorou-se como tornar realidade um trabalho conjunto de assessoramento, comunicação e ação”³¹⁶. Os relatórios seguintes revelam uma coordenação de baixo perfil entre a MAPP e a CIDH, na medida em que estas realizaram predominantemente atividades paralelas, à exceção de algumas oportunidades, em que a Comissão brindou assessoria técnica aos integrantes da MAPP em matéria de direitos humanos e direito internacional humanitário.

De modo geral, a CIDH concentrou seus esforços nos temas da “Justiça, Paz e Reparação”, dos deslocados internos e das minorias, notadamente comunidades indígenas e afro-descendentes. O primeiro ponto diz respeito a uma divergência quase intrínseca entre governo colombiano e CIDH, na medida em que esta se juntou às inúmeras organizações não-governamentais de direitos humanos, ao ACNUDH e à UE no coro das críticas ao processo de negociação entre governo e grupos paramilitares. Para os membros da CIDH, a Lei de Justiça e Paz, aprovada em 2005, “[...] não estabelece incentivos para que os desmobilizados confessem a verdade sobre sua responsabilidade de forma exaustiva, em troca dos importantes benefícios judiciais que receberão”³¹⁷. Em

³¹⁵ Para mais informações, ver informe disponível em: <http://www.oas.org/oaspage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-015/04>. Acesso em: 30 jul. 2008.

³¹⁶ Tradução da autora. No original: “Se está iniciando esa coordinación y explorando como hacer realidad um trabajo conjunto de asesamiento, comunicación y acción”. Ver: MAPP OEA, 2004.

³¹⁷ Tradução da autora. No original: “[...] no establece incentivos para que los desmovilizados confiesen en forma exhaustiva la verdad sobre su responsabilidad, a cambio de los importantes beneficios judiciales que recibirán”. Ver: CIDH. Comunicado de Prensa 26/05 – la CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la ley de justicia y paz en Colombia. (15/7/2005). Disponível em: <<http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>>. Acesso em: 12 jan.

decorrência disso, a Lei não oferece garantias para que os crimes cometidos sejam investigados, e suas vítimas, devidamente reparadas. A referida Lei tampouco se ocupa do fortalecimento das instituições criadas com o objetivo de fazer justiça às vítimas. Mais precisamente, destaca-se o exemplo da Unidade Nacional de Fiscalía, uma dessas instituições, que possui 20 fiscais que se encarregam de apurar milhares de massacres, execuções, desaparecimentos, seqüestros, torturas, dentre outros crimes. Em outras palavras, a CIDH compartilha da visão de diversas entidades em defesa dos direitos humanos de que a Lei de Justiça e Paz dá margem à impunidade por atos atrozes de violação aos direitos humanos, o que a confronta diretamente com a MAPP.

Aqui, cabe a associação com os dois outros temas dos quais a CIDH tem se ocupado: o deslocamento forçado e os indígenas. Particularmente, preocupa a CIDH a ausência de uma referência aos mecanismos de reparação aos danos sobre o tecido social de povos indígenas, comunidades afro-descendentes, e tampouco sobre as mulheres deslocadas e os chefes de família, considerados alguns dos grupos mais vulneráveis à ação dos grupos armados. O caráter especial desses grupos deriva do fato de se depararem com uma violência crescente, ainda que os índices de violações aos direitos humanos estejam em queda em todo o país.

Os sucessivos embates travados entre o Presidente Uribe e organizações não-governamentais e inter-governamentais de direitos humanos parecem ter contribuído para o distanciamento entre a MAPP e a CIDH. Mostra disso é que a CIDH publicou apenas dois relatórios de acompanhamento sobre o processo de desmobilização e desarmamento dos grupos paramilitares: um em dezembro de 2004 e outro em outubro de 2007³¹⁸. Essa lacuna entre os dois relatórios pode ser explicada pela reação negativa do governo colombiano ao tom excessivamente crítico do primeiro informe da Comissão, o qual concentrou suas críticas na ausência de clareza jurídica e a falta de garantias à justiça, paz e reparação às vítimas do conflito no processo de desmobilização dos grupos paramilitares.

No período compreendido entre fevereiro de 2004 e dezembro de 2005, a falta de recursos para a realização de suas tarefas constituiu o principal desafio com o qual a Missão se defrontou. Cabe ressaltar que esta não dispõe de um fundo regular para seu funcionamento, de forma que seu financiamento é obtido a partir de “contribuições

2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

³¹⁸ Ambos estão disponíveis em: <<http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

voluntárias”. Nos primeiros meses, os 6 funcionários que constituíam a MAPP³¹⁹ direcionaram seus esforços à busca de recursos junto a entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais³²⁰. Face à hesitação de alguns destes atores quanto ao processo de paz com os paramilitares e ao mandato da Missão, o governo colombiano teve que desembolsar US\$ 1 milhão para que esta começasse a funcionar.

Em dezembro de 2005, a MAPP já contava com 22 oficiais de verificação (10 internacionais e 12 colombianos), um escritório principal em Bogotá, seis regionais³²¹ e uma equipe móvel, com jurisdição de 14 departamentos. A obtenção de recursos, em finais de 2005, junto a EUA³²², Canadá, Suécia, Holanda, Brasil e Espanha possibilitou à Missão desencadear um processo de reestruturação com vistas ao fortalecimento de seu papel estratégico. A reestruturação da MAPP partiu da observação de duas debilidades principais no desenvolvimento de suas atividades: uma relativa ao acesso e à sistematização das informações; e outra, ao perfil público da Missão, decorrente da percepção de sua falta de transparência. A reforma envolveu, portanto, a criação de unidades especializadas dentro da estrutura da MAPP, com vistas ao fortalecimento da Missão principalmente nesses aspectos. Nesse sentido, foi estabelecida a Unidade de Análise, encarregada de sistematizar e analisar a informação recolhida pelos integrantes da Missão nas atividades de verificação; elaborar os informes e outros documentos com

³¹⁹ Nos primeiros meses de atividade, a MAPP era constituída por: Chefe da Missão, Sub-Chefe e mais quatro funcionários internacionais.

³²⁰ O primeiro informe trimestral da MAPP apresentava uma proposta de orçamento no total de US\$ 1,5 milhão ao ano, divididos em: contratos internacionais (US\$ 427.000); viagens internacionais (US\$ 161.520 por dia); equipe local (US\$ 364.100); viagens domésticas (US\$ 63.000 por dia); manutenção de paz e promoção aos direitos humanos (US\$ 25.760); manutenção e comunicação (US\$ 179.400); e compra de equipamentos (US\$ 279.220). Ver: MAPP-OEA, 2004. Ver também: El Tiempo, 2004d.

³²¹ Os escritórios regionais localizam-se em: Cúcuta (Departamento de Santander e Sul de Cesar), Medellín (Departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda e Quindío), Valledupar (Magdalena Atlántico, Cesar e Guajira), Montería (Córdoba, Norte de Bolívar, Sucre, Zona de Ubicación Temporal; esta última é a região em que se concentravam os paramilitares em processo de desmobilização e desarmamento, com o objetivo de facilitar a atividade da verificação), Urabá (Departamentos de Urabá antioquenho e chocoano) e Magdalena Medio (Departamentos de Santander, Sul de Bolívar, Puerto Boyacá e Puerto Berrío). Este último substituiu, em meados de 2005, o de Cali, aberto no início desse ano e fechado por motivos de segurança.

³²² O direcionamento de fundos dos EUA à MAPP enfrentou alguns problemas de ordem jurídica. O entrave envolvia a incompatibilidade entre a aprovação da ajuda no Congresso estadunidense e a legislação que proíbe a concessão de ajuda para grupos terroristas – dentre os quais, as AUC. Em dezembro de 2004, o Congresso dos EUA aprovou o desembolso de US\$ 3,5 milhões para financiar as atividades de desmobilização levadas a cabo pela MAPP, os quais seriam operados pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês). A saída para a resolução do referido impasse foi tornar indireta a ajuda à MAPP, tal qual fizera em 2004, quando o país norte-americano investiu cerca de US\$ 1 milhão em programas como a re-integração dos crianças soldados desmobilizadas à sociedade. Ver: El Tiempo, 2004e.

tais informações; e manter contato dinâmico com a equipe móvel e as equipes regionais. Quanto ao aprimoramento do perfil público e das relações inter-institucionais da MAPP, foi criada a Unidade de Relações Exteriores, responsável pelo estabelecimento de canais de comunicação mais formais para a transmissão de informações sobre o processo de desmobilização, desarmamento e re-inserção e a sensibilização sobre o mandato no âmbito nacional e internacional. Por fim, em meados de 2006, foi formada uma Unidade de Projetos, cujo objetivo é a identificação, desenho, execução, avaliação e monitoramento de processos participativos, iniciativas e projetos voltados às vítimas do conflito armado em regiões em que os grupos paramilitares se faziam mais presentes anteriormente à desmobilização.

Note-se que as preocupações presentes no processo de reestruturação da MAPP-OEA giram em torno de dois aspectos cruciais a um regime internacional: a qualidade da informação e a transparência em sua transmissão. O fato de constituir uma missão de observação permanente *in locus* faz da MAPP uma fonte privilegiada de informações qualificadas. Nesse sentido, a Missão possui potencial para reduzir a assimetria de informação e a incerteza entre os países Membros da Organização (Keohane, 1984, pp. 125-6). Tal função é relevante sobretudo para os países que investem em mecanismos de cooperação com vistas à resolução do conflito armado colombiano, tais como Espanha, EUA, Holanda e Suécia. O desempenho da MAPP interessa, ainda, aos países que integram a OEA, devido ao fato de a Missão lidar com uma crise cujo efeito desestabilizador se propaga a outras regiões do hemisfério. Como buscamos destacar, entretanto, a Missão vinha apresentando alguns problemas na organização e distribuição das informações às quais tem acesso. Foi justamente sobre estes pontos que incidiram as preocupações na reestruturação da Missão.

Isso posto, note-se que os desdobramentos decorrentes da instalação da MAPP-OEA na Colômbia ainda são muito recentes, de modo que é prematura qualquer avaliação de seus impactos, em um processo complexo como a desmobilização, o desarmamento e a re-inserção. No entanto, para as finalidades dessa pesquisa, as informações acima possibilitam o delineamento de algumas análises interessantes.

Antes de tudo, a MAPP representa um marco na trajetória do conflito armado colombiano, pois corresponde à primeira missão de paz conduzida por uma organização internacional na Colômbia. Antes disso, a ONU havia sido pressionada pelo governo

colombiano para que enviasse uma missão humanitária à Colômbia³²³, mas se mostrou evasiva diante da solicitação.

A Missão também constitui um marco no tratamento da OEA ao conflito armado colombiano. Como foi visto, anteriormente à instalação da Missão, a Organização tratava apenas de forma tangencial do conflito colombiano. Mais precisamente, no âmbito da CICAD, a vinculação entre os temas de armas ligeiras e narcotráfico permitiu o estabelecimento de certo grau de notoriedade – ainda que de forma tímida – ao conflito armado. Este também foi objeto de maior atenção da CIDH em ocasiões pontuais, notadamente, nas visitas de relatores *in loco* em 1980, 1990, 1992, 1997 e 2001. Além disso, o Conselho Permanente e a Assembléia Geral limitaram-se a declarações de cunho político em diversas ocasiões e, em sua maioria, em reação a episódios violentos na Colômbia. Tais declarações tornaram-se mais recorrentes no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro, haja vista a notoriedade adquirida pelo conflito colombiano no contexto hemisférico.

Nesse sentido, a MAPP poderia bem significar um divisor de águas nas relações entre Colômbia e OEA, uma vez que o estabelecimento de uma missão permanente *in loco* implicou maior vínculo político entre o país e a Organização. Além disso, a periódica prestação de contas realizada pela MAPP acerca de suas atividades contribuiu para um debate permanente sobre o conflito.

Esta seção buscou, ainda, destacar o problema relativo à autonomia e independência da Missão no exercício de suas atividades, o que, segundo algumas análises, fez com que a MAPP acompanhasse silenciosamente o processo de desmobilização empreendido pelo governo colombiano (Violante, 2007). Principalmente após a reformulação pela qual passou a Missão, tais críticas têm sido contornadas por meio da incorporação de análises mais profundas acerca do processo de desmobilização dos paramilitares nos últimos relatórios. Em segundo lugar, o problema relativo à autonomia e independência da Missão acaba por distorcer o conceito de verificação, o qual tradicionalmente pressupõe um acompanhamento crítico e propositivo dos desdobramentos da conduta das Partes em litígio.

³²³ Conhecida como “capacetes azuis à colombiana”, tal missão auxiliaria o governo colombiano na proteção da população não-combatente, notadamente dos deslocados internos. Essa solicitação foi feita por Uribe em duas ocasiões: entre 1995 e 1997, quando governador do departamento de Antioquia; e entre 2002 e 2003, nos primeiros anos de seu mandato na Presidência. Por meio do assessor Volker Petzoldt, a Organização comunicou que não vincula suas missões humanitárias a capacetes azuis e propôs, ao invés disso, incrementar seus esforços humanitários no país. Ver: El Tiempo, 2002f.

Retornando à pergunta que intitula esta seção: as observações feitas acima fazem da OEA uma organização com uma política própria para o conflito armado colombiano, ou sua política reflete a continuidade das preferências políticas estadunidenses? Para o tema das drogas, a primeira afirmação parece verdadeira (Tickner; Pardo, 2000), já que a aparente abertura para um tratamento multilateral do tema, que partisse da premissa de responsabilidade compartilhada, não chegou a se traduzir em mecanismos políticos efetivos no âmbito da Organização. O mesmo parece ter ocorrido com o debate em torno das armas ligeiras e do terrorismo, cujo desenvolvimento na OEA revelou sintonia com os interesses estadunidenses – ou seja, o primeiro tema foi preterido; o segundo, priorizado. Tal harmonia pode ser compreendida a partir da estratégia dos EUA, principal financiador da Organização, de concentrar recursos em fóruns mais alinhados aos seus interesses e de esvaziar organismos que colidem com suas prioridades. Além disso, as vantagens obtidas pelos EUA na OEA estão diretamente relacionadas ao que Keohane e Nye (1977) chamam de informação assimétrica: “Alguns atores podem saber mais que outros acerca de uma situação. [...] É preciso recordar que não se trata meramente de um problema de informação insuficiente, mas de estruturas de informação *sistematicamente tendenciosas* [...]”³²⁴ (Op. cit., 1977, p. 124). Ainda que a OEA direcione esforços para cumprir com um de seus papéis de regime internacional – fornecendo informações qualificadas e não tendenciosas a seus Membros –, o controle exercido pelos EUA sobre os recursos da Organização possui efeitos diretos sobre o caráter das informações por ela veiculadas. Ora, parece pertinente sustentar que um organismo preterido pelos EUA no âmbito da OEA possua menor capacidade de desempenhar com excelência sua função na produção de informações qualificadas.

No entanto, a partir da instalação da MAPP-OEA na Colômbia, tornou-se problemático afirmar com precisão que a política da Organização para o conflito armado reflete as preferências estadundenses. A relação direta da Missão com o processo de paz junto aos paramilitares forçou os EUA a assumirem, em diversas ocasiões, uma postura de distanciamento. Talvez a explicação mais plausível para tal seja a incompatibilidade entre a política anti-terrorismo dos EUA e o processo de paz com as AUC, grupo incluído na lista de FTOs do Departamento de Estado dos EUA em 2001. A solução encontrada para esse dilema foi o distanciamento por meio de uma dupla estratégia. De um lado, impuseram que a ajuda estadunidense fosse destinada somente a programas tangenciais

³²⁴ Tradução da autora. No original: “Algunos actores pueden saber más que otros acerca de una situación. [...] Debe recordarse que no es meramente un problema de información insuficiente sino más bien de estructuras de información *sistematicamente tendenciosas* [...]”.

à política de desmobilização de paramilitares, por exemplo, a re-inserção de crianças soldados. De outro lado, vincularam a concessão de ajuda à MAPP a uma série de exigências, em sua maioria, relacionadas ao resguardo dos direitos humanos no processo de desmobilização (El Tiempo, 2004f). Mais precisamente, tais condições são: a Missão deve se dedicar *exclusivamente* ao papel de verificação; os terroristas devem estar concentrados em uma zona de desmobilização; deve existir um marco legal na Colômbia que estabeleça sanções àqueles que violaram direitos humanos e que sejam responsáveis por narcotráfico; e a CIDH deve assessorar a Missão.

Por outro lado, a formulação de uma estratégia em duas vias (ação indireta e condicionamento, conforme mencionado acima) pode ser interpretada sob uma perspectiva mais otimista. Tais esforços foram empreendidos *apesar* do obstáculo imposto pela legislação estadunidense, a fim de que os EUA se fizessem presentes – com ressalvas – na empreitada do Presidente Uribe junto aos grupos paramilitares.

À guisa de conclusão, parece plausível afirmar que as políticas formuladas pela OEA refletem em grande medida os interesses dos EUA para o conflito armado colombiano no que tange ao tema do narcotráfico, das armas ligeiras e do terrorismo. Conforme destacado, entretanto, o caso da MAPP-OEA exige uma análise mais cuidadosa, na medida em que encerra contradições em relação às quais os EUA ainda se encontram em processo de adaptação. De certo modo, tal embate já era esperado: a política ambígua da gestão de Uribe em direção aos paramilitares data de 2003, quando teve início o processo de negociação com esse grupo. Essa aproximação mostrou-se diametralmente oposta à conduta adotada pelo governo colombiano em relação às guerrilhas, contra as quais ordenou uma ofensiva militar incisiva no Sul do país – o Plano Patriota. Aos olhos dos EUA, o apoio à vertente militar da Política de Segurança Democrática e do Plano Patriota não contradiziam a política anti-terrorista estadunidense, defendida de forma inequívoca nos fóruns regionais e globais após os atentados de 11 de setembro. O mesmo não ocorreu com o apoio ao processo de negociação com os paramilitares e à MAPP, o qual expunha contradições entre o combate a organizações terroristas e a política de segurança do governo de Álvaro Uribe.

Ainda, é importante observar que os recursos oriundos de países europeus constituem parcela representativa³²⁵ do orçamento da MAPP-OEA³²⁶, comparativamente

³²⁵ Ainda que acompanhados de condicionamentos relacionados à verdade, justiça e reparação e aos direitos humanos.

³²⁶ Por exemplo, para o ano de 2005, o orçamento da MAPP foi de US\$ 10 milhões. Em outubro de 2004, a Holanda comprometeu-se a transferir aproximadamente US\$ 1,2 milhão para a

àqueles destinados pelos EUA. Esse interessante aspecto pode derivar do fato de a Missão não usufruir dos recursos do Fundo Regular da OEA – dentro do qual os EUA respondem por aproximadamente 64% –, e sim de contribuições voluntárias. Assim, países como Holanda, Suécia e Espanha encontram maior espaço político na formação das atividades da Missão, uma vez que suas contribuições respondem por maior proporção no total de recursos destinados à MAPP. Nesse sentido, diferentemente da política militar para o conflito armado – na qual existe um antagonismo marcado entre as iniciativas estadunidense e européia –, o caso da MAPP-OEA, uma iniciativa regional, revela certa complementaridade entre os recursos originados dos EUA e da Europa.

De qualquer modo, a análise apresentada neste capítulo aponta para a priorização, por parte dos EUA, da ação unilateral em detrimento da multilateral, o que se torna evidente nos montantes destinados a cada uma delas. Embora não se tenha encontrado a parcela do orçamento da OEA absorvida pela Colômbia por meio de programas dos quais é beneficiária, alguns dados possibilitam uma reflexão interessante. Os EUA contribuem anualmente com US\$ 45 milhões para o Fundo Regular da OEA³²⁷ e respondem por mais de 64% dos recursos da Organização. Se a Colômbia absorvesse toda essa quota – o que, sabemos, não ocorre –, entre 1997 e 2006, o país andino teria recebido dos EUA uma ajuda de US\$ 450 milhões via OEA. Em contrapartida, a Colômbia recebeu, nesse mesmo período, um total de aproximadamente US\$ 5,256 bilhões dos EUA, repartidos em ajuda militar (US\$ 4,36 bilhões) e econômica e social (US\$ 895,7 milhões) (Center for International Policy, 2008). O distanciamento com que os EUA trataram o conflito colombiano no âmbito da OEA, inclusive após a instalação da MAPP (El Tiempo, 2005d), reforça a lógica da assimetria entre recursos unilaterais e multilaterais observada acima.

desmobilização de 1.000 paramilitares até 2006. Ao longo de 2005, a Noruega transferiu US\$ 307.000 para a Missão; a Suécia ofereceu US\$ 600.000 para um programa da UNICEF voltada à desmobilização de soldados crianças; e a Irlanda comprometeu-se a entregar US\$ 500.000 em três anos. Os EUA, por sua vez, transferiram US\$ 520.000 à MAPP (Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, 2008).

³²⁷ Ver planilhas de quotas por país membro disponíveis no *site* do Comitê de Assuntos Administrativos e Orçamentários, disponíveis em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2007/CP18129.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2009; <<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19698E.pdf>> (acesso em: 13 jan. 2009; e <<http://www.oas.org/consejo/CAAP/docs/cp07918.pdf>> (acesso em: 13 jan. 2009).

Capítulo 5. Considerações finais

O aumento da participação internacional nas tentativas de resolução do conflito armado colombiano – aqui denominada “internacionalização do processo de paz” –, observado desde finais da década de 1990, pode ser atribuído à combinação de duas variáveis: a debilidade do Estado colombiano e o contexto do pós-Guerra Fria (Bonilla, 2001). A erosão das atribuições do Estado colombiano no manejo das políticas sociais e econômicas contribuiu para a transferência de parte de sua capacidade decisória a agências internacionais dedicadas à gestão de problemas dessa natureza, além de expor à comunidade internacional e à sociedade colombiana a imagem de um Estado incapaz de fazer frente ao conflito armado com seus próprios meios. Soma-se a isso o contexto internacional, que contribuiu para que tais agências internacionais incrementassem sua capacidade de intervir em âmbitos anteriormente regulados pelos Estados (Op. cit., p. 62).

Conscientes da forte exposição da agenda doméstica ao cenário internacional no pós-Guerra Fria, os governos colombianos passaram a demandar maior cooperação estrangeira nas tentativas de resolução do conflito, sob o argumento de que não eram capazes de fazê-lo isoladamente. As palavras de Pastrana são elucidativas nesse sentido: “A Colômbia não conseguirá sozinha. O desafio que enfrentamos como nação e como parte da comunidade mundial é, talvez, o maior desafio de nossa história”³²⁸ (Pastrana *Apud* Bonilla, 2001, pp. 61-2).

A trajetória da internacionalização do processo de paz apresentou dois pontos de inflexão principais. O primeiro deles ocorreu no governo César Gaviria (1990-1994), período que coincidiu com a reformulação da agenda internacional no pós-Guerra Fria. Trata-se de um ponto de inflexão de relevância para as finalidades desta pesquisa uma vez que marcou o início do envolvimento de atores estrangeiros com o processo de paz colombiano. Com efeito, no governo Gaviria, México e Venezuela ofereceram seus bons ofícios para as negociações junto à Coordenadora Guerrilheira Simón Bolívar, constituída por FARC, ELN e EPL. Ao longo da administração Ernesto Samper (1994-1998), esse processo foi aprofundado por meio da participação de Espanha e Alemanha em acordos de paz com o ELN. Além disso, o Congresso colombiano aprovou, nesse período, o Protocolo II de Genebra, que foi então incorporado à legislação do país; e o Samper

³²⁸ Tradução da autora. No original: “Colombia no puede sola. El reto al que nos enfrentamos como nación y como parte de la comunidad mundial, quizás, es el mayor desafío de nuestra historia”.

assinou um convênio com a ONU, por meio do qual se estabelecia um escritório de representação do ACNUDH em Bogotá.

Embora as observações feitas acima se refiram estritamente às iniciativas com vistas à pacificação do conflito armado, cabe considerar que, à época do governo Gaviria, os EUA apresentavam um envolvimento crescente em torno da temática das drogas na Colômbia. Um olhar desatento nos levaria a afirmar que esse aspecto não diz respeito diretamente à preocupação central desta pesquisa. Contudo, é preciso tomar em conta que, de certa forma, o tema do narcotráfico acabou por escancorar a dinâmica do conflito armado devido à forte relação entre os fenômenos do narcotráfico e do conflito armado. Assim, não somente os EUA, mas também os demais atores destacados nesta pesquisa direcionaram gradualmente um olhar mais amplo em direção à crise colombiana, processo que resultou na expansão *horizontal* (ampliação do leque temático) da agenda internacional de paz para o conflito armado colombiano.

Ainda que as gestões de Gaviria e Samper tenham contribuído para a crescente exposição da agenda doméstica da Colômbia à comunidade internacional, devem ser considerados uma etapa embrionária do processo de internacionalização do processo de paz. Isso porque a participação de atores estrangeiros nesse período mostrou-se errática e não indicava a existência de um debate amadurecido na Colômbia – tanto na sociedade como no governo – acerca do que se esperava com essa cooperação (Ramírez, 2004).

Conforme indicado acima, o segundo ponto de inflexão identificado na trajetória da internacionalização do processo de paz foi o governo Pastrana, no qual se pôde observar, de um lado, esforços voltados à estruturação da participação internacional no processo de paz; e de outro lado, o aumento do número de atores envolvidos. No primeiro caso, o Presidente colombiano elaborou a Diplomacia para a Paz, pilar de sua política externa que visava à obtenção de apoio internacional ao processo de paz por meio de recursos humanos e financeiros. Além disso, Pastrana criou instituições e canais cujas atribuições refletiam bem a natureza interméstica do contexto em que se inseria o país: o Fundo de Investimentos para a Paz e as Mesas de Doadores.

O maior número de atores envolvidos com a problemática colombiana decorreu da confluência de um contexto internacional favorável com uma demanda mais estruturada por parte do governo colombiano com relação aos objetivos do processo de paz. Disso resultou não somente a expansão *horizontal* da agenda internacional para o conflito armado – conforme observado acima –, mas também sua expansão *vertical*, no sentido de que a participação externa foi aprofundada a partir desse período.

O Plano Colômbia foi, certamente, o principal fator propulsor da internacionalização do processo de paz no governo Pastrana. Particularmente, o Plano alterou a forma com que os EUA e a UE se inseriam nas tentativas de resolução do conflito armado colombiano. A oposição europeia à ênfase militar da intervenção estadunidense fez com que a UE definisse uma inserção diferenciada – comparativamente aos EUA – no processo de paz. Note-se, pois, que o Plano Colômbia constituiu um marco nas relações entre a UE e a Colômbia, na medida em que o bloco europeu, antes reticente a um envolvimento mais constante em relação ao conflito armado, definiu as linhas gerais que orientariam seus programas com vistas à paz.

A intervenção dos EUA priorizava nitidamente o combate às drogas ilícitas desde meados da década de 1980 e mantinha certo distanciamento com relação à problemática do conflito armado colombiano. No entanto, a retomada das relações amistosas entre Washington e Bogotá em 1998, associada ao recrudescimento do conflito armado, deu início a um processo ambíguo de sobreposição entre a estratégia anti-narcóticos e a luta contra-insurgente. Tais ambigüidades só foram removidas no contexto posterior aos atentados de 11 de setembro, quando o conflito colombiano foi enquadrado na lógica de combate ao terrorismo. Assim, embora não tenha sido precisamente a partir do Plano Colômbia que os EUA removeram quaisquer ambigüidades existentes entre a luta anti-drogas e contra-insurgente, o referido Plano pode ser considerado um prelúdio de um envolvimento mais direto dos EUA nas tentativas de resolução do conflito por meio do combate às guerrilhas.

Os desdobramentos desencadeados pelo Plano Colômbia e pelo 11 de setembro agruparam as iniciativas de atores hemisféricos e globais em torno de duas propostas centrais: a estadunidense e a europeia. A OEA e a ONU não escaparam a essa polarização. Na primeira, os principais temas relacionados ao conflito foram, em linhas gerais, abordados em conformidade com os interesses estadunidenses, principais fornecedores de recursos à Organização hemisférica. Quanto à ONU, suas recomendações em matéria de direitos humanos só adquiriram força a partir do momento em que foram vinculadas à política de cooperação da Europa com a Colômbia. Os esforços empreendidos pela ONU nas negociações de paz fracassaram junto com esta iniciativa, esvaziando o cargo de Delegado do Secretário Geral para a Colômbia criado com esta finalidade. Assim, é possível dizer que, grosso modo, o estudo das iniciativas das referidas organizações com vistas à resolução do conflito armado passa necessariamente por uma análise mais cuidados das propostas dos EUA e da Europa.

A iniciativa estadunidense enfatiza o confronto militar contra as guerrilhas, ao invés do diálogo. O elo conceitual entre guerrilhas e narcotráfico – narcoguerrilha – permitiu que as lideranças estadunidenses sobrepujassem as estratégias anti-drogas e contra-insurgente. Dito de outra forma, o governo Bush compartilhava da tese do governo Uribe de que o enfraquecimento das guerrilhas passava necessariamente pela erradicação de cultivos de coca. Assim, a transição da ajuda estadunidense ocorreu sob a forma de uma *transposição* da estratégia anti-drogas com a luta contra-insurgente do que propriamente de uma nova formulação política.

Apesar da ênfase militar da ajuda estadunidense, parte do Departamento de Estado e a maior parcela da USAID lograram incluir dois dispositivos que vinculavam a transferência de recursos à Colômbia ao cumprimento de exigências relativas a direitos humanos: a Emenda Leahy e a certificação regular em matéria de direitos humanos. Na prática, entretanto, tais mecanismos foram esvaziados por meio de cláusulas que autorizavam a suspensão da referida vinculação quando os interesses relacionados à segurança nacional dos EUA assim o exigissem. Desse modo, o alinhamento de algumas instâncias estadunidenses a recomendações em matéria de direitos humanos é, na prática, apenas aparente, na medida em que somente vigora em situações em que os preceitos realistas que regem instâncias governamentais como o Departamento de Estado dos EUA não são desafiados. Mais recentemente, entretanto, o aumento das pressões para que tal vinculação seja cumprida de forma mais rigorosa contribuiu para a paralisia no processo de aprovação do Tratado de Livre Comércio, o que pode apontar para uma eventual mudança de conduta por parte dos EUA. Desse modo, a agenda estadunidense para a crise colombiana é predominantemente securitizada.

Por sua vez, a proposta européia de participação no processo de paz apresenta como principais características a ênfase no respeito aos direitos humanos e no desenvolvimento social; o alinhamento aos princípios e às propostas da ONU; e um forte caráter humanitário no delineamento de seus programas para a Colômbia. Ademais, os países europeus engajaram-se em grupos de facilitação das negociações, sob o argumento de que privilegiam a *negociação* como meio de resolução do conflito. É possível afirmar, nesse sentido, que os esforços de de-securitização dos temas relacionados à crise colombiana prevaleceram na agenda européia.

O contexto posterior aos atentados de 11 de setembro implicou alguns desafios ao modelo desenhado pela UE com vistas a diferenciar sua abordagem da estadunidense no que tange ao conflito. A política de segurança defendida por Álvaro Uribe, bem como sua

negação em incorporar elementos sociais, econômicos e políticos à sua leitura do conflito armado colombiano, exigiu que a Europa retomasse a postura reticente em relação à cooperação com a Colômbia, a fim de manter a coerência dos princípios orientadores de sua política de cooperação com a América Latina. Face à dificuldade de alcançar uma posição consensual entre seus Membros no que dizia respeito à luta anti-terrorista, a UE optou por uma estratégia de apoio ao *fundo político*, mas não aos *meios* utilizados pelo Presidente colombiano no combate às guerrilhas, por ele consideradas organizações terroristas. Nesse contexto, o tom da Declaração de Londres (2003) foi enfático quanto à exigência de que as recomendações do ACNUDH fossem cumpridas sob pena de interrupção da transferência de recursos da Europa para a Colômbia.

Os atentados terroristas de Madri (2004) e Londres (2005) colocaram novamente à prova a capacidade de a UE apresentar uma posição consensual com relação à cruzada anti-terrorista conduzida pelos EUA. Aqui, entretanto, a resposta europeia ao caso colombiano foi diferente, sendo a Declaração de Cartagena a principal ilustração disso. Nesta, a ênfase na *necessidade de avanços* cedeu lugar ao *reconhecimento dos avanços alcançados* e ao tom conciliador com o governo Uribe.

Embora a Declaração de Cartagena tenha marcado a aproximação da UE em direção à Colômbia, isso não implica dizer que esta tenha marcado a aproximação entre as propostas da Europa e dos EUA para o conflito colombiano. A ajuda europeia continuou a ser pautada em temas como proteção aos direitos humanos, desenvolvimento alternativo, fortalecimento do Estado de Direito e da sociedade civil. A hipótese aqui defendida é de que o caráter descentralizado do modelo europeu – segundo o qual os destinatários finais dos recursos são organizações da sociedade civil, e não o Estado – permitiu a continuidade da assistência europeia mesmo em momentos de atrito diplomático.

Apesar de sua relevância para o equilíbrio entre as diferentes posições políticas frente ao conflito armado colombiano, a proposta da UE ainda não constitui uma contraposição àquela dos EUA. De um lado, isso decorre de uma limitação político-institucional inerente ao bloco europeu, a qual pode ser entendida sob dois aspectos principais: a diversidade de posições políticas entre seus Membros e entre os órgãos da UE. O Plano Colômbia e os atentados de 11 de setembro constituem exemplos emblemáticos do anteriormente dito. Nessas ocasiões, os posicionamentos do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia divergiram; e a conduta política de alguns

Estados europeus – destacadamente, de Espanha e Inglaterra – também destoou em relação à posição dos demais Membros.

De outro lado, a presença hegemônica dos EUA no hemisfério, notadamente na região andina, leva alguns autores (García-Peña, 2001; Ramírez, 2004, 2006a) a explicar o distanciamento e a hesitação com que a UE encarou o conflito armado colombiano em função da leitura de que se trata de uma área de influência dos EUA. O fato de alguns dos problemas da agenda dos países desta região – tais como drogas, migração e meio-ambiente – terem sofrido intenso processo de securitização por parte dos EUA faz com que a presença deste seja ainda mais sentida.

Para além disso, a proposta da UE não poderia constituir uma compensação humanitária ao caráter excessivamente militar da presença estadunidense se considerarmos a disparidade entre os montantes que cada um desses atores destina à Colômbia. Antes de tudo, os US\$ 315 milhões destinados pela Comissão Europeia à Colômbia estão longe de fazer frente aos 4,9 bilhões já destinados pelos EUA ao país (1997-2007). Em segundo lugar, de acordo com a Acción Social, os EUA responderam por 42% dos recursos (mais de US\$ 215 milhões) destinados à Estratégia de Cooperação da Colômbia entre 2003 e 2006; ao passo que a Comissão Europeia, por pouco menos de 13%, ou seja, mais de US\$ 65 milhões (Acción Social, 2008).

A existência de diferenças substanciais entre as iniciativas hemisféricas e globais nos conduz a duas reflexões interessantes. Em primeiro lugar, isso revela que a internacionalização do processo de paz colombiano não se manifesta de forma homogênea nas diversas regiões do mundo – e esta constatação pode ser aplicada a outros casos, por exemplo os conflitos da América Central durante as décadas de 1980 e 1990. Parte da explicação para tal pode ser encontrada no argumento pós-positivista de que a agenda de segurança não está dada: ela resulta de processo de interação de diversos agentes. Assim, existe um emaranhado de movimentos de securitização no mundo, mas somente alguns destes adquirem força e se cristalizam em políticas de segurança. O mesmo ocorre com movimentos de de-securitização: aqui, a estratégia bem-sucedida é aquela capaz de destituir o qualificativo de “ameaça existencial” de determinada questão, transferindo o debate da esfera da defesa (na qual impera o imediatismo) para a da política comum (Waever, 1995).

Em segundo lugar, a diferença observada entre a abordagem dos EUA e da UE para o conflito armado colombiano condicionou as possibilidades de sucesso das negociações de paz. A propósito, afirma Chernick (2008, p. 150):

Será necessário reduzir a lacuna entre esses atores e os Estados Unidos. Dentre os atores internacionais, somente os Estados Unidos possuem influência suficiente para pressionar os militares colombianos e motivar as elites políticas e econômicas a apoiar uma paz integral³²⁹.

Assim, embora a UE pareça “estar disposta nesta etapa posterior à Guerra Fria, a adotar uma posição de contra-peso em relação aos Estados Unidos, especialmente em matéria de direitos humanos, meio-ambiente e desenvolvimento social” (Chernick, 2008, pp. 136-7)³³⁰, os fatores mencionados acima conformam o que Ramírez (2004; 2006a) chamou de “frágil esquema europeu”. Como resultado, tem-se a preponderância das iniciativas hemisféricas para o conflito armado colombiano, em detrimento das globais. Dito de outra forma – e à luz das análises apresentadas nesta pesquisa –, as iniciativas de securitização foram mais incisivas e contaram com mais recursos do que aquelas de de-securitização.

A preponderância da agenda dos EUA na região afeta diretamente os países vizinhos da Colômbia. Como vimos, esta pesquisa não dedicou uma análise mais cuidadosa à agenda dos países da região andina para o conflito devido à ausência de mecanismos regionais de cooperação com vistas à resolução da crise colombiana e à redução dos impactos desta em seus respectivos territórios. A falta de capacidades institucionais desses Estados, associada ao débil sentimento de identidade entre os países andinos (Bonilla, 2001) reduz a margem de manobra destes frente aos EUA, de modo que estes se tornam reativos à política externa estadunidense para a região. Ocorre que as políticas anti-drogas de alcance regional conduzidas pelos EUA – tais como a Iniciativa Andina (1989) e a Iniciativa Andina Anti-drogas (2003) – têm se mostrado ineficientes em evitar a migração de cultivos ilícitos ou mesmo do *spill over* do conflito para os territórios vizinhos, além de não terem sido capazes de evitar o aumento no número de deslocados internos e refugiados. Como afirma Bonilla (2001), “A aproximação realista que acompanha as práticas da estratégia anti-drogas do Departamento de Estado dos EUA [...] não pode ser eficaz porque supõe capacidades que os Estados andinos não

³²⁹ Tradução da autora. No original: “Será necesario cerrar la brecha entre estos actores y Estados Unidos. De los actores internacionales, sólo Estados Unidos tiene la suficiente influencia para presionar a los militares colombianos y empujar a las élites políticas y económicas a apoyar una paz integral”.

³³⁰ Tradução da autora. No original: “La Unión Europea, tratando de ser una nueva voz en la política mundial, parecía estar dispuesta, en esta etapa posterior a la Guerra Fría, a adoptar una posición de contrapeso respecto a Estados Unidos, especialmente en la cuestión de derechos humanos, del medio ambiente y del desarrollo social”.

possuem”³³¹. Note-se, pois, que a debilidade institucional é, ao mesmo tempo, uma das *causas* e um dos *efeitos* impeditivos ao sucesso de práticas de cooperação intra-região andina. É provável que se encontre aí o núcleo explicativo da ausência de um complexo de segurança regional na região andina.

À guisa de conclusão, parece interessante resgatar a análise que Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 29) fazem da relação entre securitização e politização. Esta última implica fazer com que determinado tema pareça aberto a opções; ao passo que a securitização em nível internacional implica apresentar um tema como ameaça existencial, o qual, dada a sua urgência, exige meios excepcionais, que escapam ao debate político normal. Nesse sentido, tomo emprestadas as palavras dos autores:

A segurança nacional não deve ser idealizada. Ela opera no sentido do silenciamento da oposição e atribui aos detentores do poder muitas oportunidades de explorar ‘ameaças’ para fins domésticos, reivindicar o direito de tratar algo com menos controle democrático e constrangimento. Não acreditamos, portanto, que ‘quanto mais segurança, melhor’. Basicamente, a segurança deve ser vista como algo negativo, como o fracasso em lidar com as questões por meio da política normal³³² (Op. cit., p. 29).

A securitização tem sido a face predominante da agenda para o conflito armado colombiano, o que, de acordo com o excerto acima, explica, em parte, o fortalecimento do debate acerca da democracia na Colômbia. Este, entretanto, tem sido mais recorrente no âmbito externo do que interno ao país. Os elevados índices de aprovação de que desfruta o Presidente Álvaro Uribe parecem apontar para uma receptividade positiva na população quanto aos meios empregados pelo atual governo no combate às guerrilhas e ao narcotráfico. Por outro lado, tais índices podem ilustrar o esvaziamento do diálogo político acerca de políticas alternativas que resulta da própria preponderância da securitização, ou seja, “o fracasso em lidar com as questões por meio da política normal”.

³³¹ Tradução da autora. No original: La aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado de EEUU [...] no puede en este sentido ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andinos no tienen.

³³² Tradução da autora. No original: “National security should not be idealized. It works to silence opposition and has given power holders many opportunities to exploit ‘threats’ for domestic purposes, to claim a right to handle something with less democratic control or constraint. Our belief, therefore, is not ‘the more security the better’. Basically, security should be seen as negative, as a failure to deal with issues as normal politics”.

Referências bibliográficas

ACNUDH. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2004/13). 17 fev. 2004. Disponível em: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2003_es.p.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2009.

_____. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2001/15). 08 fev. 2001. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/693c0fcc7ca3f016c1256a150049cbac/\\$FILE/G0111061.pdf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/693c0fcc7ca3f016c1256a150049cbac/$FILE/G0111061.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2009.

_____. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia (E/CN.4/1999/8). 16 mar. 1999. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/43c8fd357faefa31802567590038c318?Opendocument>. Acesso em: 8 mar. 2009.

_____. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (E/CN.4/2000/11). 09 mar. 2000. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/ad8693353a303b802568bd00480293/\\$FILE/G0011522.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/ad8693353a303b802568bd00480293/$FILE/G0011522.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2009.

ÁLVAREZ, Stephanie; RETTBERG, Angelika. Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano. In: **Colombia internacional**, No. 67, jan-jun 2008. Bogotá: Uniandes, pp. 14-37.

ALVES, Marcos Celso. **Um mandato para a paz: o ocaso da negociação entre o governo de Andrés Pastrana e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (1998-2002)**. 2005. 145p. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2005.

ANZOLA, Libardo Sarmiento. O Plano Colômbia e a economia política da guerra civil. In: **Política Externa**, Vol. 9, No. 3, dez-fev, 2000. São Paulo: Paz e Terra, pp. 72-89.

ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. Declaración sobre la situación en Colombia (AG/DEC.34 XXXIII-O/03). Santiago, 8-10 jun. 2003. Disponível em: <http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_03/AG02290S12.DOC>. Acesso em: 16/02/2009.

BAGLEY, Bruce M.; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colombian Foreign Policy in the 1980s: The Search for Leverage. In: **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, Vol. 27, No. 3, Autumn, 1985, pp. 27-62.

BARRIOS, Andrea del Pilar Arboleda. **Unión Europea y Estados Unidos: el diseño de su política exterior hacia Colombia, 1998-2002** - ¿dos respuestas a un mismo problema? o ¿dos problemas con soluciones distintas? 2003. 79p. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Universidad de los Andes, Departamento de Ciência Política, Bogotá, 2003.

BBC. Uribe busca inversión española. (3/7/2002). Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2090000/2090704.stm>. Acesso em: 10 jan. 2009.

BELTRÁN, Consuelo Ahumada; DURÁN, Alvaro Moreno. Prioridades del Nuevo Orden Mundial y Desplazamiento Forzado de Colombianos hacia Ecuador. In: **Cadernos PROLAM/USP**, Ano 3, Vol. 1, 2004, p. 37-66. Disponível em: <http://www.lai.fu-berlin.de/homepages/fritz/publikationen/ano3vol12004.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2009.

BLEIER, Elisabeth Ungar; CÁRDENAS, Juan Felipe Cardona. El Congreso en la encrucijada em BUITRAGO, Francisco Leal (ed.), **En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI**. Bogotá: Norma, 2006, pp. 51-79.

BONILLA, Adrián. Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional em **Nueva Sociedad**, No. 173, jun. 2001. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 50-64.

BONILLA, Adrián; CEPIK, Marco. Seguridad Andino-brasileña: conceptos, actores y debates. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro. **Agenda de Seguridad Andino-brasileña**: primeras aproximaciones. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004, pp. 37-96.

BOUDON, Lawrence. Guerrillas and the State: the role of the State in the Colombian Peace Process em **Journal of Latin American Studies**, Vol. 28, No. 2 (mai. 1996), pp. 279-297.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping** (A/47/277 - S/24111). (17/6/1992). Disponível em: <<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear**: an agenda for international security studies in the Post-Cold War Era. 2a ed. Nova York: Longman, 1991.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and power**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Londres: Lynne Rienner, 1998.

CALL, Chuck. Transferencia de armas y la política de Estados Unidos hacia América Latina. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel; RAMÍREZ, José Luis (orgs.). **La violencia de las armas en Colombia**. Bogotá: Tercer Mundo, 1995, pp. 86-110.

CAMACHO, Álvaro (coord.). **Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina**. Bogotá: Uniandes, 2006.

CANO, Carlos Gustavo. Colombia no es el problema. In: **Plan Colombia: debate en Lima sobre su impacto**. Lima, 14-15 dez. 2000. Disponível em: <<http://www.cepes.org.pe/debate/debate32/08-articulo-da32.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2009.

CARVAJAL, Leonardo; BELLO, Catalina. Paz y política exterior: entre la intervención y la cooperación (a propósito de la diplomacia por la paz del gobierno de Andrés Pastrana en el primer año). In: **Oasis 99**. Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), 1999, pp. 299-337.

CHERNICK, Mark. **Acuerdo posible**: solución negociada al conflicto armado colombiano. Bogotá: Aurora, 2008.

_____. Negotiating Peace Amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed Conflicts in Colombia. In: ARNSON, Cynthia (ed.). **Comparative Peace Processes in Latin America**. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 1999, pp. 159-195.

CICAD. **Financial Projections - April 2005**. Disponível em: <<http://www.cicad.oas.org/APPS/Document.aspx?Id=269>>. Acesso em: 14 dez. 2008.

_____. Declaración y Programa de Acción de Ixtapa. México, Ixtapa, 20 abr. 1990. Disponível em: <<http://www.cicad.oas.org/es/Basicdocuments/Ixtapa.asp>>. Acesso em: 16 fev. 2009.

COMISSÃO NACIONAL DE REPARAÇÃO E RECONCILIAÇÃO. **Trujillo: una tragedia que no cesa**. Bogotá, Planeta Colombiana, 2008. Disponível em: <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co/images/content/trujillo_informe.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2009.

CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD. 27-28 out. 2003, Cidade do México. **Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad sobre la situación de Colombia** (CES/dec. 3/03). Disponível em: <<http://scm.oas.org/Reference/spanish/DECLARACIONES/DECL%20SITUACION%20COLOMBIA%20-%20CES-DEC%203%2028%20OCT%202003%20CEO00341.doc>>. Acesso em: 16/02/2009.

CONSEJO DE MINISTROS DE LA UE. Declaración del Consejo de Ministros de la Unión Europea sobre Colombia. (3/10/2005). Disponível em: <http://www.delcol.ec.europa.eu/es/novedades/boletin_267.htm>. Acesso em: 3 fev. 2009.

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Regulamento (CEE) No. 443/92 do Conselho relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. (25/2/1992). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R0443:20051228:PT:PDF>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA. Condena a actos terroristas en Colombia (CP/RES. 837). (21/8/2003). Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res837.asp>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

CORREA, Luis Fernando Jaramillo; JARAMILLO, Patti Londoño. **Naciones Unidas a través de la mirada de sus Secretarios Generales**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.

CRAIG, Richard B. Domestic Implications of Illicit Colombian Drug Production and Trafficking. In: **Journal of International Studies and World Affairs**, Vol. 25, No. 3, ago. 1983, pp. 325-350.

CRANDALL, Russell. **Driven by drugs: US policy toward Colombia**. Londres: Lynne Rienner, 2002.

_____. Explicit Narcotization: US Policy toward Colombia during Samper Administration. In: **Latin American Politics and Society**, Vol. 43, No. 3, Autumn, 2001. Miami, School of International Studies, 2001, pp. 95-120.

CUBIDES, Fernando. Proceso inconcluso, verdades a medias: para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares. In : **Análisis Político**, No. 57, mai-ago 2006. Bogotá, pp. 55-64.

DABÈNE, Olivier. Les elections contre la démocratie? L'année 2006 en perspective. In: DABÈNE, Olivier (org.). **Amérique Latine, les elections contre la démocratie?**. Paris: Sciences Po, 2007, pp. 11-38.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **El desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

_____. **Contra viento y marea: conclusiones y recomendaciones de la ONU y la OEA para garantizar la vigencia de los derechos humanos en Colombia (1980-1997)**. Bogotá: Tercer Mundo, 1997.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Decreto 2467/2005**. (19/7/2005). Disponível em: <http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/PRAP_PPS_Normatividad/decreto2467.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2009.

_____. **Documento CONPES 3278**. (15/3/2004). Disponível em: <<http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/19mar04/dnp3278-04.htm>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

DIAMINT, Rut. Evolución del sistema americano: entre el temor y la armonía. In: TICKNER, Arlene B. (comp.). **Sistema Interamericano y Democracia**: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000, pp. 1-25.

DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO DE LA COMISIÓN EUROPEA. **El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea**. 2004. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf>. Acesso em 3 fev. 2009.

DUDLEY, Steven. **Armas y urnas: historia de um genocídio político**. Bogotá: Planeta Colombiana, 2008.

ECHANDÍA, Camilo. *Dos Décadas de Escalamiento del Conflicto Armado Colombiano*. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006.

EL TIEMPO. Cuatro grandes retos. (22/7/2007). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2583027>>. Acceso em: 12 jan. 2009.

_____. Notable espaldarazo. (5/2/2005a). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1675632>>. Acceso em: 19 jan. 2009.

_____. Uribe logra apoyo decidido de mesa de cooperación internacional. (4/2/2005b). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1678876>>. Acceso em: 19 jan. 2009.

_____. Espulgando la Declaración de Cartagena. (8/2/2005c). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1638716>>. Acceso em: 19 jan. 2009.

_____. Corte de cuentas a la OEA. (1/2/200d). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1684222>>. Acceso em: 13 jan. 2009.

_____. Las razones que tumbaron el Antiterrorista. (2/9/2004a). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1546888>>. Acceso em: 17 jan. 2009.

_____. Desafíos de Uribe en Europa. (8/2/2004b). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511161>>. Acceso em: 17 jan. 2009.

_____. Desafíos de Uribe en Europa. (8/2/2004c). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1511161#>>. Acceso em: 19 jan. 2009.

_____. Critican débil verificación de OEA. (4/6/2004d). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1546118>>. Acceso em: 12 jan. 2009.

_____. Estados Unidos aportará 3,25 millones de dólares. (14/12/2004e). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1537217>>. Acceso em: 12 jan. 2009.

_____. Intrínquilis de la financiación. (22/6/2004f). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1508966#>>. Acceso em: 13 jan. 2009.

_____. No pensamos en diálogos. (4/2/2003a). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-987025>> Acceso em: 21 jan. 2009.

_____. ONU critica mucho y resuelve muy poquito. (20/6/2003b). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010179>>. Acceso em: 23 jan. 2009.

_____. Lo que cambia con el Estatuto. (12/12/2003c). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1046995>>. Acceso em: 17 jan. 2009.

_____. OEA, preocupada por normas. (7/6/2003d). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-996433>>. Acceso em: 17 jan. 2009.

_____. Qué piensa Europa. (10/7/2003e). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1009467>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

_____. Fuerte réplica de Uribe a ONG. (9/7/2003f). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1006587>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

_____. Nugal: las FARC se lavan las manos. (11/3/2003g). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-962893>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

_____. Venezuela reitera no a declaración de Cusco. (17/6/2003h). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1015634>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

_____. Espalдарazo de siete países a Uribe. (16/8/2003i). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1011657>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

_____. Ni Londoño es vocero ni yo soy Consueta: Uribe. (2/3/2003j). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-979137>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. Uribe pide más cooperación. (25/1/2003k). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1001175>>.

_____. Llegaron 60 élite de E.U. (18/1/2003l). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-971078>>.

_____. Alta tensión de Uribe con la ONU. (22/6/2003). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1007321>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

_____. Uribe pide más cooperación. (25/1/2003). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1001175>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

_____. Situación de DD.HH. *puede empeorar*. (16/6/2002a). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1361627>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

_____. Se salvo proceso de paz. (15/1/2002b). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1359058>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

_____. Ahora, por hechos concretos de paz. (15/1/2002c). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1322444>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

_____. UE apoya a Uribe en lucha antiterrorista. (11/12/2002d). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1346551>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

_____. Entender la gestión de buenos oficios. (2/10/2002e). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1318934>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

_____. *ONU descarta cascos azules a la colombiana*. (4/10/2002f). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1311527>>. Acesso em: 11 fev. 2009.

_____. Sí nos sirve la ONU. (18/5/2003f). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-994020>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

_____. ONU urge firma de acuerdos. (27/10/2000a). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1272098>>. Acceso em: 21 jan. 2009.

_____. UE vigilará dinero en Plan. (19/10/2000b). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1303439>>. Acceso em: 16 jan. 2009.

_____. Unión Europea dice si y no... (29/10/2000c). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1268512#>>. Acceso em: 21 fev. 2009.

_____. Fuerte condena de E.U. al ataque de las FARC. (1/8/2000d). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1251162>>. Acceso em: 9 jan. 2009.

_____. E.U. Pide Extradicion De Responsables. (6/3/1999a). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-855793>>. Acceso em: 3 fev. 2009.

_____. Misión de E.U. vino por la estrategia. (11/8/1999b). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-904118>>. Acceso em: 9 jan. 2009.

_____. Clinton respaldó Plan de Pastrana. (22/9/1999c). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-900532>>. Acceso em: 9 jan. 2009.

_____. Gobierno de E.U. dividido por Colombia. (16/9/1999d). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-891329>>. Acceso em: 9 jan. 2009.

_____. Masacre de Trujillo, rumbo a la impunidad. (12/05/1998a). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-781561>>. Acceso em: 26 dez. 2008.

_____. La batalla de las Convivir en la Corte. (9/4/1998b). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-754075>>. Acceso em: 21 jan. 2009.

_____. U.E. respalda diálogo de paz. (22/5/1998c). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-752988>>. Acceso em: 16 jan. 2009.

_____. España está lista para apoyar la paz. (6/9/1998d). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-799958>>. Acceso em: 16 jan. 2009.

_____. Espero trabajar muy cerca a Usted. (26/6/1998e). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-807443>>. Acceso em: 16 jan. 2009.

_____. Pastrana acoge Pacto de Puerta Del Cielo. (17/7/1998f). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-775472>>. Acceso em: 16 jan. 2009.

_____. ONU apoya iniciativas de paz. (26/09/1997a). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-628063>>. Acceso em: 23 dez. 2008.

_____. Amenazas para quien renuncie y para quienes no lo hagan. (8/10/1997b). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-652114>>. Acceso em: 21 jan. 2009.

_____. Quién Perdió Las Elecciones. (27/10/1997c). Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-700759>>. Acceso em: 26 dez. 2008.

_____. Mazarrasa Pide Cesar Saboteo Contra Elecciones. (22/10/1997d). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-682159>>. Acesso em: 26 dez. 2008.

_____. No Aceptan Renuncias En Nueve Municipios. (5/9/1997). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-626693#>>. Acesso em: 26 dez. 2008e.

_____. ONU le dice no a las Convivir. (19/7/1997f). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-606303#>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

_____. El 20 de Agosto, audiència de Convivir. (20/7/1997g). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-607528>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

_____. Las Convivir responden a Mazarrasa. (1/8/1997h). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-639449>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

_____. Que precisen denuncias contra Convivir: Gobierno. (14/8/1997). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-618149>>. Acesso em: 21 jan. 2009i.

_____. Corte dividida por las Convivir. (29/10/1997j). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-662975>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

_____. No se debe polarizar más: Mazarrasa. (13/8/1997k). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-616145>>. Acesso em: 21 jan. 2009.

_____. Mauss empieza a romper su silencio. (8/1/1997l). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-541371>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

_____. ONU debate certificación en DD.HH (25/03/1996a). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-329209>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

_____. Relator geográfico de la ONU sería como una estrella negra. (06/03/1996b). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-343778>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

_____. Gobierno Aceptaría Veedor. (26/03/1996c). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-328920>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

_____. Gobiernos patrocinan la guerrilla. (17/9/1996d). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-503848>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. De la inteligencia Alemana al Comando Central del ELN. (21/11/1996e). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-596654>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

_____. Mauss puso en peligro la seguridad nacional. (22/11/1996f). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-597292>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

_____. Alemania busca liberación de Mauss. (26/11/1996g). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-601475>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

_____. Más De \$395 Millones Por Trujillo. (14/07/1995a). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-365966>>. Acesso em: 26 dez. 2008.

_____. Las pelas del Estado. (5/2/1995b). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-297806>>. Acesso em: 26 dez. 2008.

_____. Crucial fogueo a Colombia en Bruselas. (9/2/1995c). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-296399>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

_____. Europa sí certifica a Colombia. (14/3/1995d). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-274581>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

_____. Crean grupo investigador de la masacre de Trujillo. (14/10/1994). Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-234021>>. Acesso em: 26 dez. 2008.

ESTIEVENART, Georges. La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina. In: CAMACHO, Álvaro (ed.). **Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina**. Bogotá: Uniandes, 2006, pp. 13-38.

EUROPEAN COMMISSION. Country strategy paper: Colombia (2007-2013) (E/2007/484) 28 mar. 2007. Disponível em: http://ec.europa.eu/external_relations/colombia/csp/07_13_en.pdf. Acesso em: 17 jan. 2009.

EUROPEAN COUNCIL. Council Common Position 2007/448/CFSP. (28/6/2007). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:169:0069:01:EN:HTML>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

EUROPEAN PARLIAMENT. Resolution on Plan Colombia and support for the peace process in Colombia (B5-0087/2001). (1/2/2001). Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/012001.htm>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

_____. Resolution on Colombia (B4-0401/96). (01/04/1996). **Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0401:EN:HTML>>.** Acesso em: 3 fev. 2009.

_____. Resolution on Colombia (B4-0779; 0787/97). (06/10/1997). **Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997IP0779:EN:HTML>>.** Acesso em: 3 fev. 2009.

FRERES, Christian; SANAHOJA, José Antonio. **Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina: hacia una nueva estrategia**. Madri, Universidade de Madri, Instituto Complutense de Estudos Internacionais, 14 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/UE-PerspectivasRelacionesUE-AL.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

GARCÍA-PENÁ, Rodrigo Pardo. Un país problema en un mundo intervencionista. In: BUITRAGO, Francisco Leal (ed.). **En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI**. Bogotá: Norma, 2006, pp. 545-574.

_____. Relaciones internacionales y proceso de paz, proyecciones sobre escenarios. In: **Colombia internacional**, No. 51, jan-abr 2001. Bogotá : Uniandes, pp. 28-50.

GIL, Laura. La reforma de las Naciones Unidas y el caso colombiano. In: **Oasis 98**, No. 4. Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), 1998, pp. 181-209.

GÓMEZ, Gonzalo Sánchez (coord.). **Colombia: violencia y democracia**. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia, 1987.

GUERRERO, Juan-Carlos. Une mise en perspective historique du conflit armé Colombien. In: **Visages d'Amérique Latine**, No. 3, jun. 2006, pp. 80-8. Disponível : <<http://www.opalc.org/val/media/val3/15val3JCG.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

GUILLEMETTE, Leda Rouquayrol; VILLA, Santiago Herrero. Guia sobre a cooperação União Européia-América Latina. 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/overview/documents/guide_eu_la_cooperation_pt.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2009).

GUZMÁN, Diego Pérez. Entre Londres y Cartagena se embolataron los DD. HH. In: **Dhcolombia**. (27/1/2005). Disponível em: <http://www.dhcolombia.info/article.php3?id_article=3>. Acesso em: 29 jan. 2009.

HARBOM, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. Armed Conflict and Its International Dimension, 1946-2004. In: **Journal of Peace Research**. Sage Publications, Vol. 42, No. 5, 2005, pp. 623-635.

HUMAN RIGHTS WATCH. Call Colombia's Human Rights Bluff. (6/2/2004). Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/news/2004/02/06/call-colombias-human-rights-bluff>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

_____. Colombia: 'Checkbook Impunity' for Murderers. (22/9/2003). Disponível em: <<http://www.hrw.org/en/news/2003/09/13/colombia-checkbook-impunity-murderers-0>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. War and drugs in Colombia. Latin American Report N. 11, 27 jan. 2005. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/11_war_and_drugs_in_colombia.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2009.

_____. Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy. Latin America Report N. 6, 13 nov. 2003. Disponível em: http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/06_colombia__uribe_dem__security.pdf. Acesso em: 8 mar. 2009.

ISACSON, Adam. Plan Colombia – six years later: report of a CIP staff visit to Putumayo and Medellín, Colombia. In: **International Policy Report**. Center for International Policy,

nov. 2006. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/0611ipr.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2009.

_____. Failing grades: evaluating the results of Plan Colombia. In: **Yale Journal of International Affairs**, (Summer/Fall, 2005), pp. 138-154.

KALYVAS, Stathis N. 'New' and 'Old' Civil Wars: a valid distinction? In: **World Politics**, Vol. 54, No. 1, out. 2001.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: Advocay Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University, 1998.

KEOHANE, Robert O. Multilateral coercive diplomacy: not 'Myths of Empire'. Duke University, nov. de 2002. Disponível em: <http://www.ciaonet.org/special_section/iraq/papers/ker02/ker02.html> . Acesso em: 8 mar. 2009.

_____. Realism, Neorealism and the Study of World Politics. In: KEOHANE, Robert O. (ed). **Neorealism and Its Critics**. Nova York: Columbia University, 1986, pp. 1-26.

_____. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University, 1984.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. The promise of institutionalist theory. In: **International security**, Vol. 20, No. 1, Summer, 1995, pp. 39-51.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Poder e interdependencia: la política mundial en transición**. Buenos Aires: Grupo Latinoamericano, 1977.

KRASNER, Stephen D. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. In: **International Organization**, No. 2, 1982, pp. 497-510.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. **Una democracia asediada – balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia**. Bogotá: Norma, 2004.

LICKLIDER, Roy. Creating the Civil War Termination Dataset. Paper apresentado na Conflict Data Conference, Uppsala, Suécia, 8-9 de Junho, 2001.

MANNING, Bayless. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. In: **Foreign Affairs**, Vol. 55, No. 2, 1977, pp. 306-324.

MAPP OEA. Sexto Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). 16 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/6to%20inf-colombia-MAPP.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

_____. Primer Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). 11 mai. 2004. Disponível em: <<http://www.mapp-oea.org/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/1er%20inf-colombia-MAPP.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

MASSÉ, Frédéric. Les États-Unis et L'Europe face au conflit colombien. In: **Les Études du CERI**, No. 95, jun. 2003. Centre d'études et de recherches internationales: Sciences Politiques. Disponível em: <<http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude95.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2009.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. In: **International Security**, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/95, pp. 5-56.

_____. Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. In: **International Security**, Vol. 15, No. 1, Summer 1990, pp. 5-49.

MILNER, Helen. **Interest, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University, 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Declaração do Rio de Janeiro. (18/12/1986). Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/grupo_rio/grio-declaracoes_e_comunicados_relevantes.doc>. Acesso em: 5 fev. 2009.

MIRKOW, Italo. La experiencia de la OEA en el proceso de desmovilización de la resistencia nicaragüense: el manejo de las armas livianas y el desminado de las zonas fronterizas. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel; RAMÍREZ, José Luis (orgs.). **La violencia de las armas en Colombia**. Bogotá: Tercer Mundo, 1995, pp. 155-180.

MOLANO, Alfredo. **Selva adentro: una historia oral del a colonización del Guaviare**. Bogotá: El Áncora, 2006.

Morgenthau, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

New York Times. *Colombia's struggles, and how can we help*. (10/8/1999). Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/00081002.htm>>. Acesso em 9 jan. 2009.

OAS GENERAL ASSEMBLY. Inter-American Convention Against Terrorism (AG/RES. 1840). (3/6/2002). Disponível em: <http://www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm>. Acesso em: 5 fev. 2009.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)**. (8/6/1977). Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/94.htm>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

OAS. Contributions to OAS Funds. (12/2/2008). Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19698E.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2008.

OSTOS, María del Pilar. El conflicto armado colombiano y su vinculación com la relación México-Estados Unidos (1980-2004). Cidade do México, Dissertação de Mestrado - Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, ago. 2004.

PARDO, Rodrigo; CARVAJAL, Leonardo. Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia em LONDOÑO, Patti & CARVAJAL, Leonardo (comps.), **Violencia, paz y política exterior en Colombia**, No. 25, 2004, pp. 153-234.

PARDO, Diana; TICKNER, Arlene B. El problema del narcotráfico en el sistema interamericano. In: TICKNER, Arlene B. (comp.). **Sistema Interamericano y Democracia**: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000, pp. 291-309.

PÉCAUT, Daniel. **Crónica de cuatro décadas de política colombiana**. Bogotá, Norma, 2006.

_____. **L'ordre et la violence**: évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953. Paris, EHESS, 1987.

PERMANENT COUNCIL OF THE OAS. Support to the Peace Process in Colombia (CP/RES.859-397/04). (06/02/2004). Disponível em: <http://www.oas.org/XXXVGA/english/doc_referencia/cpress859_04.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2009

_____. Condemnation of terrorist acts in Colombia (CP/RES.837-1354/03). (12/02/2003). Disponível em: <http://www.oas.org/36AG/english/doc_referencia/cpress837_03.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2009.

PETRAS, James; BRESCIA, Michael M. The FARC faces the empire. In: **Latin American Perspectives**, Vol. 27, No. 5, set. 2000, pp. 134-142.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley No. 975 (25/07/2005). Disponível em: <<http://web.presidencia.gov.co/leyes/2005/julio/ley975250705.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2009.

_____. Intervención ante la 58 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (30/9/2003). Disponível em: <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/septiembre/naciones_unidas.htm>. Acesso em: 12 jan. 2009.

PRESIDENT OF THE UNITED STATES. Extradition Treaty with the Republic of Colombia. (1/6/1981). Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/en/traites/en_traites-ext-usa-col.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2009.

PROGRAMA DE DESARROLLO Y PAZ DEL MAGDALENA MEDIO. Informe de la primera fase del laboratorio de paz. (s.d.). Disponible em: <http://www.pdpmm.org.co/usesfiles/descargas/INFORME_LABORATORIO_DE_PAZ_PRIMERA_FASE.PDF>. Acesso em: 3 fev. 2009.

PNUD. Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia. (15/07/2003). Disponível em: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/implSanta_Fe_de_Ralito.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2009.

QUINTERO, Juan David Gómez. La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado. Medellín, Universidad Católica del Norte, 2006. Disponível em: <http://201.234.71.135/portal/uzine/volumen22/articulos/7_la_cooperacion_internacional.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2009.

RAMÍREZ, José Luis. El control de las armas ligeras en la Organización de Estados Americanos y su vinculación con el narcotráfico. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel; RAMÍREZ, José Luis (orgs.). **La violencia de las armas en Colombia**. Bogotá: Tercer Mundo, 1995, pp. 135-154.

RAMÍREZ, Socorro. Actores europeos ante el conflicto colombiano In: SANÍN, Francisco Gutiérrez; WILLS, María Emma; GÓMEZ, Gonzalo Sánchez (coords.). **Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia**. Bogotá: Norma, 2006a pp. 71-120.

_____. El gobierno de Uribe y los países vecinos In: **Análisis Político**, No. 57, mai-ago, 2006b, Bogotá, pp. 65-84.

_____. **Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 285-310.

_____. Política Exterior colombiana: diplomacia para la paz y para la economía em RESTREPO, Luis Alberto (dir.), **Síntesis 2000**. Bogotá: Tercer Mundo Editores, fev. 2000, pp. 153-159.

RESTREPO, Luis Alberto. La difícil recomposición de Colombia. In: **Nueva Sociedad**, No. 192, jul-ago, 2004. Caracas, pp. 46-58.

RETTBERG, Agelika. **Buscar la paz en medio del conflicto: un propósito que no da tregua** - un estudio de las iniciativas de paz en Colombia (desde los años 90 hasta hoy). Bogotá: Uniandes, 2006.

SEMANA. “¿Si los desmovilizados son sólo delincuentes comunes, de qué proceso de paz estamos hablando?”: Caramagna. (14/07/2008). Disponível em: <http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=113443>. Acesso em: 8 mar. 2009.

ROBAYO, Mary Luz Sandoval. **El papel de las ONGs internacionales en los conflictos armados internos, caso Colombia**. Bogotá, Universidad Libre, 2003.

ROCHLIN, James F. **Colombia: Guerra Total. Algunas apreciaciones teóricas**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

_____. **Vanguard Revolutionaries in Latin America**. Londres: Lynne Rienner, 2003.

ROJAS, Diana Marcela. Estados Unidos y la guerra en Colombia. In: SANÍN, Francisco Gutiérrez; WILLS, María Emma; GÓMEZ, Gonzalo Sánchez (coords.), **Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia**. Bogotá: Norma, 2006a pp. 37-69.

_____. Balance de la política internacional del gobierno Uribe. In: **Análisis Político**, No. 57, Bogotá, mai-ago, 2006b, pp. 85-105.

ROY, Joaquín. La asistencia europea a Colombia: ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz? In: **Colombia internacional**, No. 51, jan-abr, 2001. Bogotá: Uniandes, pp. 5-27.

RUGGIE, John Gerard. Contingencies, Constraints and Collective Security: Perspectives on UN Involvement in International Disputes. In: **International Organization**, Vol. 28, No. 3, 1974, pp. 493-520.

SANÍN, Francisco Gutiérrez. Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez. In: **Nueva Sociedad**, No. 192, jul-ago, 2004. Caracas: Texto, pp. 59-71.

STIRNIMANN, Peter. Chronik eines angekündigten Krieges. In: **Kolumbien-Monatsbericht**, No. 6/7, jun-jul, 2000. Disponível em: <<http://74.125.47.132/search?q=cache:WTgLWmkjG4AJ:www.askonline.ch/monatsbericht+e/6.7.00.html+%22Plan+Europa%22+Colombia&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=11&gl=br>>. Acesso em: 21 fev. 2009.

THOUMI, Francisco E. Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis. In: **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, No. 582, 2002. Filadélfia, pp. 102-116.

TICKNER, Arlene B. US Foreign Policy in Colombia: bizarre side effects of the 'war on drugs'. In: WELNA, Christopher; GALLÓN, Gustavo (eds.). **Peace, Democracy and Human Rights in Colombia**. Notre Dame: Notre Dame University, 2007, pp. 309-352.

_____. Introdução. In: TICKNER, Arlene B. (comp.). **Sistema Interamericano y Democracia**: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000, pp. i-xvii.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. El Plan Colombia. De la guerra interna a la intervención internacional? In: **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: FLACSO/Nueva Sociedad, No. 4, 2001.

UN. Recommendations of the Commission acting as preparatory body for adoption by the General Assembly at its Twentieth Special Session, and Decision Adopted by the Preparatory Body (Res. A/S-20/4). (17/4/1998). Disponível em: <<http://www.un.org/ga/20special/document/20-4e.htm#recommendations>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

USAID. Colombia's untold success story. (s.d.). Disponível em: <http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/colombia/Colombia_presentation.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2009.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Patterns of global terrorism. Abril, 2003. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/20177.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2009.

_____. Colombia Country Report on Human Rights Practices for 1997. 1997. Disponível em: <http://www.state.gov/www/global/human_rights/1997_hrp_report/colombia.html>. Acesso em: 1 fev. 2009.

_____. International Narcotics Control Strategy Report. (mar. 2008). Disponível em: <http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/index.html>. Acesso em: 1 fev. 2009.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. The drug war: Colombia is undertaking antidrug programs, but impact is uncertain (GAO/NSIAD-93-158). Ago. 1993. Disponível em: <<http://archive.gao.gov/d49t13/150027.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2009.

VALDIVIESO, José Ricardo Puyana. Colombia frente a los retos del multilateralismo. In: **Oasis 2005-06**, No. 11. Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), 2005/2006, pp. 85-102.

VILLA, Rafael A. Duarte. **South America and US relations: implications for regional security.** Este livro será publicado pela Anthen Press em 2008a.

_____. Avaliando o sistema de governance da OEA: capacidade de concerto intra-estatal e fragilidades inter-estatais. In: **Cadernos Konrad Adenauer**, Vol 3, 2008b, s.p.

_____. A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria. In: **Revista de Sociologia e Política**, No. 20, jun. 2003, pp. 55-68.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. A ascensão de Uribe na Colômbia: segurança interna e aliança estratégica com os Estados Unidos na construção do Estado nação. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** São Paulo: Unesp, 2008, pp. 153-182.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países andinos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. In: **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, Vol. 48, No. 2, 2005, pp. 86 -110.

VIOLANTE, Caterina. **El papel de la Organización de Estados Americanos en la resolución pacífica del conflicto armado en Colombia (2004-2006).** 2007. 147p. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas - Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Políticas, Bogotá, 2007.

WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie (ed.). **On security.** Nova York: Columbia University, 1995, pp. 46-86.

WALLESTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margareta. After the Cold War: emerging patterns of armed conflict: 1988-94. In: **Journal of Peace Research**, Vol. 32, No. 3, ago. 1995, pp. 345-360.

WALTER, Barbara F. The Critical Barrier to Civil War Settlement. In: **International Organization**, Vol. 51, No. 3, Summer, 1997. Cambridge: Cambridge University, pp. 335-364.

WALTZ, Kenneth. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002.

YOUNG, Oran R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (orgs.). **Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000, pp. 219-261.

YOUNGERS, Coletta A. Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. In: CAMACHO, Álvaro (ed.). **Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina**. Bogotá: Uniandes, 2006, pp. 107-136.

Sites consultados:

Alta Consejería Presidencial para la Reintegración:
<<http://www.reintegracion.gov.co/app/>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados:
<http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=169&id_sec=>>. Acesso em: 3 out. 2008

AFL-CIO: <<http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/globaleconomy/colombiafta.cfm>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social):
<<http://www.accionsocial.gov.co>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

Bush Library: <<http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd18.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2009.

Center for International Policy. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia>>. Acesso: 1 fev. 2008.

Comisión Inter-americana de Derechos Humanos (CIDH): <<http://www.cidh.org/>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC): <<http://www.icrc.org>>. Acesso em: 16 fev. 2009.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES):
<<http://www.codhes.org/>>. Acesso em: 19 fev. 2009.

Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador:
<<http://www.delcol.ec.europa.eu/>>. Acesso em: 9 fev. 2009.

Federation of American Scientists (FAS): <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2766a.gif>>. Acesso em: 1 fev. 2009.

Fiscalía General de la Nación:
<<http://www.fiscalia.gov.co/pag/entidad/entidad.html#Fiscalía>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

Fundación Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (FUNDOB): <<http://www.cidob.org/>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Human Rights Watch: <<http://www.hrw.org>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Internacional Crisis Group: <<http://www.crisisgroup.org>>. Acesso em: 19 fev. 2009.

Ministério de Comércio, Industria y Turismo: <<http://www.mincomercio.gov.co/>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Organização dos Estados Americanos: <<http://www.oas.org>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Presidencia de la República de Colombia: <<http://web.presidencia.gov.co/>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): <<http://www.unodc.org>>. Acesso em: 8 mar. 2009.

Uppsala Conflict Data Program: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>. Acesso em: 14 fev. 2009.