

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,

UNICAMP E PUC-SP

BARBARA ELLYNES ZUCCHI NOBRE SILVA

PROCESSOS DE PAZ NA COLÔMBIA – DOS INTENTOS DE ANDRÉS PASTRANA À

INSTALAÇÃO DA MESA DE HAVANA

SÃO PAULO

2017

BARBARA ELLYNES ZUCCHI NOBRE SILVA

PROCESSOS DE PAZ NA COLÔMBIA – DOS INTENTOS DE ANDRÉS PASTRANA À
INSTALAÇÃO DA MESA DE HAVANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestrado na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.
Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre.

SÃO PAULO

2017

Silva, Barbara Ellynes Zucchi Nobre.
S586 Processos de paz na Colômbia – dos intentos de Andrés Pastrana à
instalação da Mesa de Havana / Barbara Ellynes Zucchi Nobre Silva. – São
Paulo, 2017.
120 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, 2017.

1. Construção da paz. 2. Guerrilhas – Colômbia. 3. Fuerzas Armadas
Revolucionárias de Colombia. 4. Colômbia – Presidente (1998-2002 :
Pastrana Arango). 5. Colômbia – Presidente (2002-2010 : Uribe Vélez). I.
Título.

CDD 322.50986

BARBARA ELLYNES ZUCCHI NOBRE SILVA

PROCESSOS DE PAZ NA COLÔMBIA – DOS INTENTOS DE ANDRÉS PASTRANA À
INSTALAÇÃO DA MESA DE HAVANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestrado na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.
Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Alberto Montoya Correa Palacios Junior (Escola Superior de Propaganda e Marketing, ESPM)

São Paulo, 17 de abril de 2017

Este trabalho é dedicado à minha família
e a todos aqueles que me apoiaram durante sua execução.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente eu gostaria de agradecer à minha família por todo o apoio, suporte, dedicação, carinho, broncas e incentivos com os quais tenho sido agraciada desde que posso me lembrar.

Aos meus pais, José Luiz e Kátia, agradeço por serem sempre meus portos seguros, aqueles a quem posso recorrer nos momentos de mais ampla alegria ou profunda tristeza (e nos que se encontram pelos meios) com a certeza de encontrar um ombro amigo, uma palavra de conforto e um entusiasmo sem fim pelas conquistas que a vida me proporciona, agradeço por sempre acreditarem em mim e me manterem no caminho a diante mesmo quando eu quero desistir.

Às minhas irmãs, Meneah, Monyse e Hanna Beatriz, agradeço por serem meus referenciais constantes com os quais posso contar para aprender com suas experiências e mais ainda com suas sabedorias de vida, por me escutarem e aconselharem nos momentos de dúvida, agradeço por estarem sempre ao meu lado quando eu mais preciso e por torcerem pelo meu sucesso mesmo quando eu chego a duvidar.

Aos dois adendos à família, meus lindos sobrinhos Lucca e Anastasia, por terem chegado para abrilhantar as nossas vidas e torna-las infinitamente mais felizes; e, por meio destes, aos meus cunhados, Flávio e Nicki, por tornarem-se membros importantes da nossa família.

E através da minha família, que me ensinou a acreditar, confiar, rezar, pedir e ser grata, agradeço à Deus por estar ao meu lado durante as batalhas e por ser um guia nos momentos em que a escuridão ameaça me tomar.

Mas não só de família se constrói uma vida feliz, então agradeço aos amigos com os quais fui agraciada durante a minha trajetória e que tiveram fundamental importância na pessoa que sou hoje. Em nome de algumas pessoas muito importantes, gostaria de agradecer a todos aqueles que conheci durante a minha caminhada e que, de uma maneira ou de outra, me ensinaram muito.

À Monise Moutinho, por me felicitar com a confiança de uma amizade de mais de uma década e ser a lembrança constante de que podemos encontrar nesse mundo pessoas com as quais vamos nos identificar sempre, por mais voltas que a vida dê, e que é possível sim crescer sem esquecer jamais quem sempre fomos. Muito obrigada por continuar minha amiga apesar da distância e dos fatos dessa vida e por estar sempre lá por mim quando eu preciso (principalmente se a conversa envolver um bom copo de sorvete... rs).

À Fernanda Geiger, muito obrigada por me aturar desde a faculdade, por me mostrar que entrar na vida acadêmica pode ser muito mais do que livros e sala de aula, por me ensinar que, por mais difíceis que os trabalhos sejam, com alguém do seu lado tudo fica melhor e por continuar ao meu lado mesmo quando a vida nos leva por caminhos diferentes. Agradeço por me ensinar que podemos encontrar pessoas sinceras e confiáveis com as quais é possível contar sempre, nos melhores e piores momentos e apesar de todas as adversidades.

À Karina Calandrin, eu agradeço por me ensinar o quanto podemos ganhar quando estamos dispostos a “sair da caixinha” e nos abrimos para o mundo, conhecer novas pessoas em todas as situações e estarmos sempre dispostos a novas experiências enriquecedoras. Muito obrigada por ter se tornado uma grande amiga nesses últimos anos, por ter passado de uma colega profissional a alguém que eu sei que posso contar sempre que precisar e por ter, das maneiras mais diversas, tornado essa experiência de amadurecer na vida acadêmica muito mais leve, menos complicada e mais divertida.

De forma muito especial, gostaria de agradecer aos grandes mestres que tive a honra e o prazer de conhecer durante os últimos anos e sem os quais seria impossível ter trilhado o caminho que me permitiu conquistar mais essa jornada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre, os meus mais sinceros e profundos agradecimentos por ter aceitado trilhar comigo o caminho do conhecimento desde a faculdade e por ter continuado me guiando durante a realização deste trabalho. Agradeço imensamente por ter acreditado em mim e nas minhas ideias e por ter, incansavelmente, se disposto a trabalhar comigo para que eu pudesse realizá-las, no caminho me ensinando mais do que eu podia imaginar e muito mais do que algum dia serei capaz de agradecer.

Aos professores Samuel Alves Soares e Suzeley Kalil Mathias agradeço por terem participado constantemente da minha trajetória, por vezes na academia e outras mesmo em questões externas a ela, me guiando em momentos de dificuldade e me mostrando que, com dedicação e trabalho, sempre é possível conquistar os objetivos.

Ao Prof. Dr. Alberto Montoya Correa Palacios Junior agradeço por ter aceitado colaborar com a execução e aprimoramento deste trabalho, se disponibilizando a colaborar com o meu crescimento como acadêmica.

Ao Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille agradeço pelos aprendizados durante os últimos anos e por ter aceitado me guiar em minhas primeiras experiências em transmitir parte do conhecimento que pude adquirir em minha trajetória, tornando mais fácil minha passagem ao outro lado da vida acadêmica.

Pois, para ele [Che Guevara], as armas representavam inicialmente um meio político necessário para começar a lutar e libertar os povos...
Um punhado de militantes podia ter influência sobre a história.
(BESANCENOT; LÖWY, 2009, p. 23)

RESUMO

Neste trabalho, analisamos as diferenças entre os contextos nos quais foram instalados os dois últimos processos de paz que tiveram no lugar durante o conflito interno colombiano, enfocando as relações estabelecidas entre os governos nacionais colombianos e a maior guerrilha insurgente do país, qual seja as FARC-EP. Para tanto, foram utilizados conceitos e análises provenientes dos estudos de processos de paz, com destaque para a teoria de “*ripeness*”, ou maturação, segundo a qual, para além do conteúdo das negociações, é preciso considerar o tempo na evolução de um conflito para que seja possível obter uma solução negociada. Dessa forma, analisamos a instalação de mesas de diálogo sob a presidência de Andrés Pastrana (1998-2002), destacando importantes razões pelas quais não alcançou uma solução para o conflito. Ademais, trabalhamos o período subsequente, sob a gestão do ex-presidente Álvaro Uribe, momento em que foram desenhadas as alterações na dinâmica interna colombiana que proporcionaram as condições para que, em 2012, pudessem ser instaladas as mesas de negociação em Havana, Cuba, na qual as partes conseguiram alinhar um acordo final para terminação do conflito. Ao localizarmos nossa análise no âmbito das relações internacionais, damos especial atenção à influência da comunidade internacional nas dinâmicas desenvolvidas ao longo do conflito, bem como às repercussões deste nas relações estabelecidas entre a Colômbia e seus parceiros.

Palavras-chave: FARC-EP, governo colombiano, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe, processos de paz, conflito colombiano, insurgência, ripeness

ABSTRACT

In this work, we analyze the differences between the contexts in which were installed the last two processes that took place during the Colombian internal conflict, focusing in the relations established between the Colombian national governments and the biggest insurgent guerrilla of the country, which is FARC-EP. To do so, we used concepts and analyses from the peace process studies, focusing on the “*ripeness*” theory, according to which, in addition to the content of negotiations, it is necessary to consider timing in the evolution of a conflict in order to be possible to obtain a negotiated solution. Considering this, we analyze the installation of a negotiation board under the Andrés Pastrana’s administration (1998-2002), highlighting important reasons not to reach a solution for the conflict. Moreover, we explore the subsequent period, under the former president Álvaro Uribe’s administration, when were designed the changes in the Colombian internal dynamic that provided the conditions so that, in 2012, was possible to installed the negotiation board in Habana, Cuba, in which the sides were able to line up a final agreement for the end of the conflict. By placing the analysis in the spectrum of the international relations, we give special attention to the influence of the international community in the conflict dynamics as well as the repercussions of the latest in the relations between Colombia and its partners.

Keywords: FARC-EP, Colombian government, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe, peace processes, Colombian conflict, insurgency, ripeness

RESUMEN

En este trabajo, analizamos las diferencias entre los contextos en los cuales fueron instalados los dos últimos procesos de paz que tuvieron lugar durante el conflicto interno colombiano, enfocando las relaciones establecidas entre los gobiernos nacionales colombianos y la mayor guerrilla insurgente del país, cual sea las FARC-EP. Para tanto, utilizamos los conceptos y análisis de los estudios de procesos de paz, con destaque para la teoría de “*ripeness*”, o madurez, según la cual, además del contenido de las negociaciones, es necesario considerar el tiempo en la evolución de un conflicto para que sea posible obtener una solución negociada. Con eso, analizamos la instalación de mesas de dialogo bajo la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), destacando importantes razones por las cuales no ha alcanzado una solución para el conflicto. Por otra parte, trabajamos el siguiente periodo, bajo la gestión del expresidente Álvaro Uribe, momento en que fueron dibujadas las alteraciones en la dinámica interna colombiana que proporcionaron las condiciones de manera que en el año 2012 se ha podido instalar las mesas de negociación en Habana, Cuba, en la cual las partes han podido alinear un acuerdo final para terminación del conflicto. Por posicionar nuestro análisis en el ámbito de las relaciones internacionales damos especial atención a la influencia de la comunidad internacional en las dinámicas desarrolladas durante el conflicto, bien como a las repercusiones del último en las relaciones establecidas entre Colombia y sus socios.

Palabras clave: FARC-EP, gobierno colombiano, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe, procesos de paz, conflicto colombiano, insurgencia, ripeness

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Curva do conflito	48
Gráfico 2	Curva do conflito adaptada	49
Gráfico 3	Evolução dos recursos do Plano Colômbia	67
Gráfico 4	Cooperação dos EUA em % do PIB do Setor Defesa	67
Gráfico 5	PIB do Setor Defesa em % do PIB de 1990-2007	70
Gráfico 6	Desmobilizados das FARC-EP entre 2003 e 2012	78
Gráfico 7	Geografia das atividades das FARC-EP	79
Gráfico 8	Evolução das atividades dos grupos ilegais	81
Gráfico 9	Evolução no número de sequestros realizados por grupos ilegais (1970-2010)	84
Gráfico 10	Evolução do PIB colombiano (1998-2010)	92
Gráfico 11	Evolução dos gastos militares em % do PIB (1998-2007)	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Aquisições através do Plano Colômbia

69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APN	Ayuda Popular Noruega
ELN	Exército de Libertação Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FARC-EP	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, Exército do Povo
GF	Guerra Fria
GPP	Guerra Prolongada Popular
MAPP/OEA	Missão de Apoio ao Processo de Paz - Colômbia
MEO	Mutually Enticing Opportunity
MHS	Mutually Hurting Stalemate
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Partido Comunista Colombiano
PDS	Política de Defesa e Segurança Democrática
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UP	Unión Patriótica
USIP	United States Institute of Peace

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O SURGIMENTO DO CONFLITO COLOMBIANO	20
2.1	Introdução	20
2.2	Antecedentes históricos	20
2.2.1	A Consolidação das FARC-EP como movimento guerrilheiro	26
2.2.2	A consolidação das Forças Armadas na Colômbia	32
2.3	Os primeiros processos de negociação	35
3	O GOVERNO ANDRÉS PASTRANA – UMA NOVA FORMA DE NEGOCIAR	45
3.1	Introdução	45
3.2	A eleição de Pastrana e a criação de uma nova mesa de diálogo	45
3.2.1	A teoria de <i>ripeness</i> e sua aplicação à negociação de Andrés Pastrana	54
3.3	A dimensão internacional do processo de Andrés Pastrana	59
4	O SÉCULO XXI E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA REALIDADE COLOMBIANA	64
4.1	Introdução	64
4.2	A eleição de Álvaro Uribe e o Plano Colômbia	64
4.3	Mudanças no cenário colombiano	72
4.3.1	O governo colombiano e suas forças nacionais	72
4.3.2	As FARC-EP	77
4.4	O governo Uribe e as relações com seus vizinhos	85
5	DESATANDO NÓS – UM NOVO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E PERSPECTIVAS DE UMA SOLUÇÃO NEGOCIADA	88
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS	111

1. INTRODUÇÃO

O caso colombiano pode ser considerado o mais antigo e duradouro conflito armado no continente americano, com suas origens datando do período em que o cenário internacional ainda vivenciava a realidade da Guerra Fria. As confrontações presentes no país fundamentam-se no enfrentamento entre grupos dissidentes da sociedade civil, cujas discordâncias com relação à condução política do país levaram a organizar-se em guerrilhas armadas para interagirem com a realidade nacional. Ao optar por esse curso de ação esses grupos buscavam alterar o contexto doméstico do país, através da conquista do poder, para implementar seus objetivos sociais e políticos.

O conflito armado andino possui natureza político-militar, com suas origens fundamentadas na conjunção de demandas políticas de parcelas da população que, ao não se sentirem representadas pelo Estado nacional, optaram por utilizar de meios militares para perseguir seus objetivos. Ou seja, nasceu de um desacordo de interesses entre as partes em disputa relativamente à materialização de demandas e aos meios para alcançá-las. Este tipo de conflito gera obstáculos para a construção de confiança entre os lados em disputa, fundamento essencial que se devia restaurar para a criação de mecanismos de solução para a contenda.

Apesar de a realidade do país configurar-se como um caso de conflito interno de extensa duração, o contexto externo no qual se inseria a Colômbia e os demais países do mundo não deixou de influenciar o cenário conflitivo doméstico. A formação dos grupos guerrilheiros, iniciada no final da década de 1940 e consolidada nos anos seguintes, apesar de ter como fundamentação inicial discórdias relativas, principalmente, a demandas das populações rurais, acabaram por inserir-se na lógica da disputa ideológica entre as duas grandes vertentes que dominavam o cenário à época, principalmente quando grupos passaram a formar-se sob a bandeira dos ideais comunistas.

Mesmo quando aqueles que se uniram em torno do extinto Partido Comunista Colombiano (PCC) optaram por abandonar a via armada para a contestação no país, dissidentes da corrente e outros grupos insurgentes escolheram como via de ação política manter-se mobilizados em armas com a perspectiva de que apenas uma ação significativa seria capaz de alterar a situação em que se encontrava o país. A manutenção dos objetivos de origem, muitos dos quais aproximavam-se do que era considerado parte da ideologia comunista – tais como a reforma agrária – levou a que a lógica interna de combate aos grupos mobilizados pudesse ser associada à disputa presente no cenário internacional.

O presente trabalho considera o histórico de formação e desenvolvimento do grupo

guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, Exército do Povo (FARC-EP) como referência para desenvolver um estudo sobre a evolução do conflito interno colombiano, bem como das tentativas para a sua resolução que tomaram lugar no seio do país.

O período de consolidação desse grupo guerrilheiro seguiu uma lógica temporal semelhante ao intervalo de duração da Guerra Fria, qual seja, prolongou-se de seu nascimento (em 1964) até meados da década de 1980. Durante esse intervalo, a lógica que predominou nas relações entre a insurgência e os governos oficiais colombianos pautou-se nas tentativas de eliminação do grupo armado e no uso das forças armadas oficiais do país com o fim de desmobilizar possíveis fontes de enfrentamento.

A partir dos anos 1980, com o governo de Belisário Betancur, surgiu um movimento na direção política da Colômbia cuja finalidade foi obter uma solução negociada para o conflito interno, através da realização de diálogos com os grupos insurgentes. Com isso, buscava-se a reconstrução de uma situação pacífica no país através de possíveis concessões por parte do governo e da consequente desmobilização dos grupos armados.

Para que fosse possível estabelecer diálogos entre governo e grupo guerrilheiro, o primeiro precisou reconhecer os grupos insurgentes como interlocutores políticos válidos a fim de que eventuais acordos obtidos entre as partes pudessem ser respeitados e implementados.

Apesar das tentativas de interlocução entre as partes, uma alternativa negociada não foi possível naquele momento. Entretanto, a perspectiva de que seria possível encontrar alternativas para a confrontação armada entre as partes manteve-se no horizonte dos governantes que sucederam na liderança do país.

O início dos anos 1990, com o governo de César Gavéria, trouxe nova tentativa de resolução para o conflito colombiano, entretanto esta tampouco conseguiu obter o almejado resultado de findar a situação de confrontos na Colômbia.

Os anos que seguiram o governo de Gavéria, e à sua busca por uma resolução negociada, foram um período de fortalecimento da guerrilha das FARC-EP. A obtenção de novas fontes de renda (PECAUT, 2010), bem como sua associação popular às camadas periféricas do ambiente rural (cujos interesses afirmava representar), permitiram sua expansão em termos numéricos e, conseqüentemente, territoriais. Dessa forma, apesar das tentativas prévias de resolução do conflito, os anos 1990 ficaram marcados pelo crescimento da guerrilha e, conseqüentemente, do seu poder de barganha frente aos governos colombianos que com ela almejassem negociar.

No presente trabalho desenvolvemos um estudo que considera este cenário como base para investigar as condições nas quais buscou se desenvolver o seguinte processo de negociação

com a guerrilha das FARC-EP, qual seja aquele que se instalou sob o mandato do ex-presidente Andrés Pastrana. Assim, destacamos e analisamos alguns dos motivos pelos quais tampouco este processo obteve sucesso em finalizar o conflito interno colombiano.

Utilizando a teoria denominada *ripeness*, ou teoria da maturação, que tem como grande expoente o autor William Zartman, analisamos o processo de negociação desenvolvido sob a gestão Pastrana. Para tanto, destacamos alguns dos motivos que levaram a que uma solução negociada não tivesse sido possível nesse momento, bem como a mudança do contexto e da realidade nacional colombiana durante a gestão de Álvaro Uribe. Com isso, buscamos apontar quais alterações construíram um cenário nacional no qual seu sucessor, Juan Manuel Santos, pôde finalmente estabelecer um novo processo de negociação em 2012, do qual nasceu uma alternativa negociada para o conflito interno.

A fim de estabelecer um diálogo com a guerrilha das FARC-EP, Pastrana renovou o reconhecimento do grupo como interlocutor político válido – status que havia sido concedido primeiramente pelo governo Betancur – com possibilidades de estabelecer acordos com o governo colombiano, os quais seriam respeitados no país.

A propagação da presença guerrilheira, conquistada no decorrer da década de 1990, o poder de barganha e a capacidade de mobilização advindos dessa presença levaram a que as FARC-EP tomassem parte no processo de negociação de 1998 com competência para estabelecer uma agenda na qual fossem incluídos temas de atribuição exclusiva do Estado colombiano, bem como de ingerência em instituições que não reconheciam sua habilitação como interlocutor.

Foram somados aos problemas advindos do fortalecimento da guerrilha, e de sua capacidade de mobilização social, os problemas presentes nas esferas do governo relativamente às suas habilidades de sobreposição de suas forças às dos grupos insurgentes. A continuidade das ações violentas do grupo guerrilheiro, bem como sua relutância em participar dos diálogos mostrou dificuldades que o governo não conseguiu superar para impor suas demandas e objetivos às FARC-EP. Nesse momento já ficavam evidentes alguns dos obstáculos que teriam que ser superado caso tivesse sido possível alcançar um acordo.

O fim da lógica da Guerra Fria no cenário internacional desestruturou a perspectiva de manutenção do combate aos grupos insurgentes justificada por sua ideologia comunista. Entretanto, a continuidade do confronto no país latino-americano levou a que sua existência não pudesse ser totalmente ignorada pelos países da região. Entre as novas abordagens despendidas pela comunidade internacional para este contexto, podemos destacar o interesse dos EUA com relação ao país andino.

Apesar de não mais atuar sob a perspectiva da dualidade ideológica, outro fator ganhou proeminência nas relações bilaterais entre os países, relacionado a uma das novas fontes de renda dos grupos insurgente, qual seja o narcotráfico. O tema ganhou destaque nas políticas do país norte-americano e tornou-se ponto comum com a Colômbia. A associação entre as finanças dos grupos guerrilheiros e esta prática levou a que as formulações de parcerias políticas e financeiras entre os dois países – materializadas principalmente na consolidação do chamado Plano Colômbia – ao enfocarem o enfrentamento ao narcotráfico, acabassem, por consequência, envolvendo o combate aos grupos insurgentes.

Dando continuidade à análise, investigamos o período subsequente na história colombiana, vivenciado sob o mandato do ex-presidente Álvaro Uribe. Neste a perspectiva de uma solução negociada para a realidade interna colombiana foi retirada da pauta principal da formulação de políticas no país. Para substituí-la o então candidato baseou suas proposições na perspectiva, apresentada desde a campanha deste para a Presidência da República, de que seria necessário realizar o combate armado direto aos grupos insurrecionais a fim de diminuir sua capacidade de ação e poder de barganha ao ponto de submeter a insurgência aos poderes oficiais da nação.

Ao determinar a necessidade de enfrentamento aos grupos insurgentes Uribe retirou deles a condição de interlocutor político válido.

Sua gestão foi marcada pelo aprofundamento das relações estabelecidas, tanto política quanto financeiramente, com os EUA no tocante ao Plano Colômbia. A partir delas, as diretrizes de combate ao narcotráfico se associaram ao enfrentamento dos grupos guerrilheiros (dada a vinculação econômica entre ambos) e as medidas estabelecidas para fortalecer as forças oficiais do governo que deveriam atuar no âmbito do Plano acabaram por gerar consequências para os grupos insurgentes atuantes no país, em especial para as FARC-EP.

Para além da relação de apoio financeiro entre os dois países, a proximidade política facilitou a que a Colômbia desenvolvesse novas diretrizes para seu campo de segurança e defesa cuja inspiração pode ser encontrada em políticas desenvolvidas pelos EUA durante a sua história, marcadamente as que culminaram na formulação das diretrizes em segurança e defesa redigidas pela gestão uribista.

Com isso, a evolução do governo de Uribe foi marcada pelo fortalecimento das forças oficiais do país e pela intensificação do combate aos grupos guerrilheiros. Com uma maior atuação do governo para o seu combate e ao de uma de suas principais fontes de renda, a guerrilha aumentou sua atuação em outras áreas das quais poderia obter financiamento para suas operações, tais como a extorsão e o sequestro. O maior número de ações cujas

consequências eram sentidas pela população em seu entorno levou à diminuição do apoio social do grupo insurgente. Assim, durante esse período houve um enfraquecimento político e militar das FARC-EP no cenário nacional colombiano.

O presente trabalho apresenta, por fim, breves comentários relativos ao derradeiro processo de paz instalado na Colômbia pela última administração e conduzido sob o mandato de Juan Manuel Santos. Segundo a perspectiva desenvolvida durante o texto, as mudanças ocorridas na Colômbia na gestão anterior à presidência de Santos, tanto relativamente à capacidade de ação das forças do governo no combate à guerrilha quanto à nova configuração guerrilheira frente à visão de segurança implementada durante a administração de Uribe, foram fundamentais para proporcionar o cenário propício para que evoluíssem de forma exitosa tais negociações realizadas por Santos.

Quando o presidente Santos assumiu a presidência da Colômbia encontrou um contexto doméstico no qual as FARC-EP não mais possuíam o poder de barganha ou mobilização social que conheceram durante os anos 1990 e, portanto, a possibilidade de alcançar uma solução negociada se mostrava mais favorável no horizonte. Por parte do governo, entre outros fatores, a atração por uma solução negociada também se encontrava na possibilidade de manter o ritmo de crescimento da economia nacional e de transferir parte do capital investido na defesa para outras áreas do país.

Sendo assim, após um período de negociação prévia entre governo e guerrilha, em 2012 foi estabelecida oficialmente a Mesa de Havana, nome pelo qual ficou conhecido o principal ponto de interlocução entre as partes.

Nesse momento, ambas as partes acordaram com a realização de negociações em território estrangeiro (Cuba e Noruega), com a presença destes países como facilitadores do processo de paz e com a presença de Chile e Venezuela como garantes. Ademais, o cessar-fogo bilateral, tema tradicionalmente controverso em processos anteriores, não foi determinado até o fim das negociações e uma nova lógica foi buscada a fim de diminuir as possibilidades de um rompimento do processo antes de sua finalização (qual seja a do *single undertaking* – nada está acordado até que tudo esteja acordado, inspirada na metodologia utilizada no seio da Organização Mundial do Comércio – OMC).

Durante quatro anos foram conduzidos diálogos e negociações por ambas as partes, bem como interlocuções com envolvidos no conflito que não tomaram parte direta na Mesa (como, por exemplo, conversas com outros guerrilheiros e oficinas de intermediação com a sociedade civil) de forma a que, em 2016, governo e guerrilha puderam assinar um acordo cujo

objetivo é pôr termo ao conflito interno a fim de que seja construída uma realidade mais estável internamente no país.

Para além da importância do cenário interno à Colômbia, no qual deu-se o surgimento, evolução e possível resolução do conflito com a guerrilha, o presente trabalho também busca apresentar os fatores relativos à comunidade internacional na qual o país se insere. Tal necessidade advém do reconhecimento de que as relações estabelecidas pelo governo e, por vezes, pela guerrilha com outros países tiveram significativa importância para o desenvolvimento da dinâmica do conflito.

Abordamos a parceria entre o governo colombiano e os EUA, ampliada entre os governos de Pastrana e Uribe, bem como a proximidade desenvolvida entre a guerrilha e a Venezuela, analisando os impactos de tais relações em seus momentos históricos. Além disso, tratamos da importância atribuída ao conflito interno em deliberações e contribuições realizadas por países europeus e repercussões da instabilidade colombiana para suas relações com seus vizinhos sul-americanos. Com isso, buscamos mostrar a importância da vertente internacional que a contenda colombiana desenvolveu com a evolução do conflito, bem como o impacto que a consecução de uma resolução pacífica poderia exercer nesse ambiente, ressaltando a importância da análise de suas tentativas de resolução no espectro das relações internacionais.

2. O SURGIMENTO DO CONFLITO COLOMBIANO

2.1 Introdução

Em 1997, ao publicar na Revista *Políticas* um ensaio relativo a uma agenda de negociação para o fim do conflito guerrilheiro colombiano, o professor Alejo Vargas incluiu na categoria de conflitos sociais o espaço de manifestação das divergências sociais, o qual, na história da Colômbia, teria se desviado para a resolução através da violência. Com isso, a conflagração política armada do país poderia ser considerada um conflito armado interno de natureza política, mas com raízes históricas e sociais (VELÁSQUEZ, 1997).

Neste capítulo apresentamos brevemente as origens do conflito armado colombiano. Expomos os contextos políticos nos quais surgem as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, Exército do Povo (FARC-EP) na segunda metade do século passado, bem como as raízes históricas e sociais presentes no grupo guerrilheiro. Ao apresentar as primeiras tentativas de negociação para o fim do conflito, que marcaram os anos 1980 e 1990 na Colômbia, iniciamos a análise central deste trabalho, conceituando os atores que serão considerados proeminentes para compreender os contextos dos processos de paz dos governos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-) e do intervalo entre estes, bem como a relação desenvolvida entre as partes nos períodos estudados.

2.2 Antecedentes históricos

Estudiosos do conflito colombiano datam suas origens em momentos diferentes da história do país. Há quem, como Alejo Vargas (2010, p. 118), remonte a violência no país aos momentos que sucederam o fim do domínio espanhol, quando se instalaram as primeiras disputas partidárias pelo controle político nacional. Outros, como Diane Tawse-Smith (2008), consideram que o atual conflito colombiano pode ser recortado ao período de consolidação daquelas que considera as partes principais que se opõe à conjuntura nacional, qual sejam os grupos paramilitares, o Exército de Libertação Nacional (ELN) e as FARC-EP. Autores, como Francisco Gutiérrez Sanín (2006), sugerem ainda um terceiro possível recorte para as disputas armadas do país considerando que o período iniciado na década de 1980, quando a expansão do poder dos movimentos insurgentes combinou-se com o início de tentativas de negociação, definiria um novo momento na Colômbia.

Mesmo considerando a relevância de todos os recortes supracitados, para nossa análise preferimos nos aproximar da percepção de um outro grupo de autores, tais como Dirk Kruijt (2010), Luis Eduardo Celis (2010), Daniel Pécaut (2010), entre outros, que consideram o

recorte do atual conflito colombiano a partir do período conhecido como *La Violência*, no final da década de 1940. A escolha de tal período histórico como marco temporal centra-se na premissa de uma vinculação direta entre a violência desatada nesse momento, tanto por parte da resistência civil – que passou a organizar-se em grupos guerrilheiros e de autodefesa – quanto por parte das forças oficiais do governo – cujo objetivo, para além de suas funções primordiais, passou a incluir a supressão dos movimentos ilegais que começaram a organizar-se nesse período – com a configuração das condições sob as quais o conflito se desenvolveu e evoluiu nas últimas décadas.

A fim de justificar esta premissa, apresentamos uma reconstrução histórica da formação das FARC-EP através da qual remetemos suas primeiras bases fundacionais aos grupos que se formaram no período da *La Violência*, tanto por meio de iniciativas da resistência popular quanto como reação aos movimentos de supressão realizados pelos governos colombianos.

Apesar de o interesse do nosso trabalho estar focado nos últimos processos de paz que tomaram lugar na história do conflito colombiano, a contextualização histórica se inicia na violência generalizada que tomou conta do país após o assassinato do líder caudilho liberal Jorge Eliécer Gaitán, em 1948 (BUSHNELL, 1993). A partir deste episódio de violência desatada, pode-se seguir o caminho de formação de grupos de resistência armada, dentre os quais um se tornaria a maior e mais duradoura guerrilha da Colômbia, as FARC-EP.

À época, Gaitán havia sido escolhido pelos liberais como o líder da oposição na disputa pela retomada do poder, conquistado na última eleição pelos conservadores através da eleição de Luis Mariano Ospina Perez (1946-1950). O contexto de sua morte, um assassinato ocorrido durante a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos realizada em Bogotá, e a violência extrema que se seguiu ficaram conhecidos como *El Bogotazo* (HYLTON, 2010). O movimento que se iniciou marcou-se por intensa agitação social, na qual setores da população identificados com a ideologia liberal e com as ideias de Gaitán entraram em constantes choques diretos com as forças do governo. Estes enfrentamentos levaram a uma situação de repressões e perseguições políticas aos movimentos sociais contestadores (LEONGÓMEZ, 1989).

Segundo Perez e Lenguita (2005), tais movimentos se dividiram em torno dos dois eixos principais que os caracterizaram. Apesar da falta de participação clara das lideranças liberais da época, parte da resistência conformou grupos identificados com a ideologia liberal e, portanto, contrários ao governo de Mariano Ospina. Outros, por sua vez, identificados com o Partido Comunista Colombiano (PCC), que havia sido declarado ilegal no período, reuniram-

se em grupos pautados pelas vertentes comunistas que estavam em ascensão no mundo naquele momento.

Com isso, a violência da época, iniciada por movimentos políticos, perpetuou-se utilizando as disputas partidárias presentes no país através de seus discursos ideológicos, dividindo a população em relação a qual vertente optavam por apoiar. Como consequência desse momento político, por um lado, milhares de colombianos morreram devido aos enfrentamentos armados e, por outro, um importante número de cidadãos integrou o grupo de deslocados internos forçados, que viria a aumentar com a evolução do conflito (SANTRICH, 2009).

Territorialmente, conforme se consolidaria no decorrer dos anos, os conflitos se concentraram na área rural colombiana, onde havia menor presença das forças estatais, pois adicionaram aos motes das lutas da época as reivindicações rurais que já faziam parte do contexto colombiano e por ser o campo o local onde se estabeleceram aqueles que haviam sido forçados a se deslocar por causa da violência do período. Esses fatores somados propiciaram um ambiente favorável à consolidação dos movimentos de resistência da época (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014; TAWSE-SMITH, 2008).

A extensão do período da *La Violência* pode ser definida entre 1948 e 1953, entre os que consideram seu fim a partir do estabelecimento do governo militar de Rojas Pinilla (MIGUEL; AGUDELO, 1997), ou entre 1948 e 1957, por aqueles que consideram que sua extensão se deu até o estabelecimento do governo bipartidário da Frente Nacional (HYLTON, 2010; DARIO, 2010). No primeiro recorte temporal, a diferença entre os dois momentos estaria na concessão de anistia pelo novo governo do general para aqueles que teriam optado por desvincular-se do combate armado, opção que foi aceita por boa parte dos grupos formados pela resistência liberal.

Entretanto, a continuidade do combate militar por parte do governo contra os movimentos contestatórios, que culminou nos assassinatos de líderes políticos do período, gera o recorte temporal do início do período da Frente Nacional. Nesse momento, a união política dos dois partidos tradicionais colombianos em torno dos objetivos de finalizar o governo militar e conter as ameaças comunistas levou a uma diminuição da violência partidária que havia marcado os anos anteriores.

Entre 1948 e 1953 a violência partidária presente na realidade colombiana contextualizou o surgimento dos grupos guerrilheiros de resistência armada no país. Estes, organizados segundo ideais políticos e localizados nas áreas rurais, foram parte importante das disputas da época. Tais grupos, conforme a evolução do conflito interno do país, se dividiram

entre aqueles que consolidaram e mantiveram suas lutas com o passar dos anos e outros que optaram por negociar soluções ou acatar propostas do governo e se afastarem da resistência armada colombiana (PEREZ; LENGUITA, 2005). O grupo central para este estudo, qual seja as FARC-EP, está entre os que mantiveram seus membros alçados em armas e conseguiram conquistar o destaque de serem a maior e mais antiga guerrilha da América do Sul.

No início dos anos 1950, devido ao cenário violento e às disputas partidárias ainda presentes na Colômbia, o general Rojas Pinilla conseguiu obter apoio entre setores civis e militares da população e concretizou o golpe civil-militar através do qual ascendeu ao governo nacional do país, acompanhado pela Junta Militar com a qual governaria. Conforme já dissemos, sua administração concedeu anistia para os membros de grupos armados que optassem por desmobilizar-se, proposta que foi mais bem aceita entre as guerrilhas que se reuniam em torno de ideais liberais da época (MIGUEL; AGUDELO, 1997; CASTAÑEDA, 2013).

Entretanto, as guerrilhas pautadas por ideologias comunistas optaram por não seguir a proposta feita pelo governo e seguir utilizando-se da via armada para combater o que consideravam ser falho no sistema político colombiano (PEREZ, LENGUITA, 2005). A opção dos grupos de contestação por não se desviar do caminho da resistência armada combinou-se, assim, com a escolha do governo colombiano de seguir dando combate a tais grupos (HYLTON, 2010). Essas decisões pela resolução bélica do conflito estimularam os movimentos ao fortalecimento e consolidação da luta armada dos grupos apoiados pelo PCC, que continuava sendo considerado ilegal.

Conforme avançava o governo de Rojas Pinilla, representantes dos partidos liberal e conservador acordaram pela realização do plebiscito por meio do qual foi instaurado o governo bipartidário da Frente Nacional, no final da década de 1950. Com isso, findou o governo militar colombiano após menos de uma década de sua instalação e, no início de 1958, entrou em vigor o acordo que estabelecia que líderes conservadores e liberais alternar-se-iam na condução política do país, nos mais diversos níveis, e que aqueles que desejassem participar dessa dinâmica deveriam aderir a um dos dois partidos, pois nenhum outro tomaria parte (MIGUEL; AGUDELO, 1997).

Dessa forma, a Colômbia inaugurava um regime considerado de exclusão política e da dissidência, pois mantinha proscrito ao PCC e, conseqüentemente, àqueles que com ele se identificavam. As guerrilhas de ideal comunista viram, assim, a necessidade de continuar na luta armada como único meio para consecução de suas demandas políticas, muitas pautadas nos direitos relativos à população rural.

Esse momento de fechamento da atividade político-partidária fez com que o período da Frente Nacional (1958 – 1974) fosse fértil na consolidação dos principais movimentos guerrilheiros que atuaram e ainda atuam¹ no país. Durante o período bipartidário colombiano a necessidade de filiação política a um dos partidos tradicionais e a impossibilidade de agir segundo uma via alternativa levou os membros dos grupos de resistência e oposição à constatarem que para alcançar as mudanças que desejassem seria necessária a atuação por fora do sistema político vigente.

A decisão dos governos da Frente Nacional de seguir dando combate aos movimentos que haviam sido originados no final da década de 1940 combinou-se com a consolidação da perspectiva desses mesmos grupos de que única via aberta para manifestar suas reivindicações políticas seria através da luta armada e a clandestinidade (CELIS, 2010).

Assim, a década de 1960 na Colômbia foi marcada por ações oficiais das forças armadas colombianas que visavam aniquilar os movimentos armados ilegais e, por outro lado, pela contrapartida dos grupos guerrilheiros de buscarem os meios que pudessem obter para consolidar a via armada e, assim, concretizar a formação de seus grupos para possibilitar seu crescimento.

Tendo a sua base política e social vinculada às demandas dos camponeses, como foi estruturado no manual do guerrilheiro que Ernesto Che Guevara escreveu na década de 1960 a respeito da revolução cubana, o movimento insurgente colombiano optou por concentrar suas atividades iniciais no campo (“CHE” GUEVARA, 1982). Esta decisão baseou-se principalmente na convicção de que esse seria um terreno em que a vinculação com os habitantes e suas lutas poderia ser mais forte, conquistando junto a eles condições e auxílios que facilitariam a instalação e consolidação da luta guerrilheira.

A caracterização dos grupos insurgentes, cujo surgimento se iniciou nessa época, enquanto grupos guerrilheiros, pode ser vista à luz da definição do combatente irregular apresentada por Carl Schmitt (2008) em sua formulação, na década de 1960, da “Teoria do Partisan”, como complementação da obra “O Conceito do Político”. Nesta teoria, ao caracterizar os envolvidos nas ações de guerrilhas desenvolvidas desde o século XIX – denominados *partisans* – Schmitt os apresenta como combatentes irregulares, opositores aos soldados profissionais (identificados por uniformes), com forte engajamento político (que extrapole interesses individuais e podem estar vinculados a objetivos revolucionários) e

¹ O ELN, guerrilha de formação contemporânea às FARC-EP, é outro grupo que segue ativo no país. O governo de Juan Manuel Santos buscou consolidar tratativas também com essa organização, porém um acordo final, através de negociações em mesas públicas, ainda não foi alcançado.

marcados por sua capacidade de mobilidade, rapidez e alternância. Uma característica importante para o autor na identificação de práticas conflitivas com esta classificação, para além dos fatores já mencionados, está na vinculação de seus integrantes aos territórios em que travam suas batalhas e com os elementos a ele relacionados, ou seja, seu caráter telúrico. A apresentação que fazemos do processo de formação das FARC-EP mostra, não só que o grupo seguia as formas de atuação identificadas como características dos *partisans*, mas também que o fator territorial se manteve relevante para a atuação guerrilheira. Isto, pois, a necessidade de manter sua atuação e controle em territórios pela guerrilha historicamente ocupados manteve-se mesmo nos momentos em que esta passou a sofrer baixas graças a ataques das forças do governo.

Saint-Pierre (2000), por sua vez, analisa a centralidade do fundamento político como base para a classificação de um grupo armado como guerrilha, assim como um determinado conteúdo dessa ordem política poderia definir uma guerra de guerrilha como guerra revolucionária. Isto, pois, segundo o autor, a guerrilha é uma tática por meio da qual grupos irregulares estabelecem combates em situação de desvantagem, entretanto tal atuação pode ocorrer em diversas circunstâncias. Por isso, os objetivos políticos vinculados ao uso da tática da guerra de guerrilha seriam a base fundamental para que esta fosse considerada revolucionária. A consolidação dos objetivos rurais enquanto guias da ação das FARC-EP, como analisamos em seguida, fundamentaria a associação de suas táticas de combate guerrilheiras com suas propostas revolucionárias dentro da realidade colombiana.

Saint-Pierre, apresenta sua análise a respeito dos combates revolucionários fundamentado, entre outros fatores, na teoria delineada por Clausewitz, a qual pode fornecer parâmetros para a compreender o caso colombiano. Com efeito, o autor prussiano, ao analisar o fenômeno da guerra com participação do povo armado, propõe como seus fundamentos, entre outros, o terreno sendo extenso e no interior do país, com medidas de nível nacional (CLAUSEWITZ, 1996, p. 569). Conforme o movimento guerrilheiro se expandiu na Colômbia, tais preceitos também foram seguidos para lograr sua consolidação. Ademais, Saint-Pierre também analisa a importância de Mao Tsé-Tung enquanto defensor da solução armada, através da tomada do poder, para alcançar os objetivos insurgentes, pensamento esse que permeou boa parte da história das FARC-EP, mesmo em momentos nos quais foram estabelecidos processos de negociação de paz.

Ernesto Che Guevara (1982), no seu manual para a guerra de guerrilhas, trata tal forma de condução armada das questões políticas como base para a luta popular contra o sistema em que se encontra. Entretanto, para Che a luta de guerrilha deve ser uma etapa embrionária da luta

revolucionária, uma fase da guerra a ser estabelecida, uma vez que a atuação guerrilheira deve ser conduzida mantendo o objetivo de conformação de um exército regular que possa combater e, eventualmente, substituir as forças às quais se opõe. O autor considera que esta etapa deve ocupar posição inicial apenas, uma vez que quando fosse alcançado o objetivo da tomada de poder através da luta armada não mais haveria a necessidade de combate irregular, mas sim a possibilidade de ocupar o espaço central na manutenção da força dentro do novo regime estabelecido.

Na história colombiana seria muito difícil afirmar se a proposta de Che Guevara seria ou não condizente com os objetivos finais do grupo guerrilheiro das FARC-EP uma vez alcançado o poder, pois essa obtenção de controle da realidade nacional não foi possível. Porém buscamos mostrar, no decorrer deste trabalho, que a perspectiva da necessidade de tomada do poder se manteve presente constantemente nas ações e objetivos do grupo guerrilheiro. Entretanto, ao não o conseguir, o grupo não pôde ultrapassar a luta de guerrilha dentro do movimento de resistência e não substituiu as Forças Armadas tradicionais pelas advindas do movimento insurgente, como proposto pelo líder cubano.

2.2.1 A Consolidação das FARC-EP como movimento guerrilheiro

Foi no contexto de busca pela consolidação do movimento insurgente no país que em 1964, quando as forças militares colombianas realizaram a Operação Marquetália², o grupo de resistência que ali se encontrava reunido em torno de alguns de seus principais líderes – entre os quais Jacobo Prías Alape, o Charro Negro; Pedro Antonio Marin, o Manuel Marulanda Velez – optou política e militarmente pela fundação oficial do grupo guerrilheiro que, a partir de 1966, ficou conhecido como Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) (LEONGÓMEZ, 1989).

No momento de sua fundação, em 1964, as FARC redigiram um documento político que objetivava ser um guia para a luta armada na qual deveriam seguir. Tal documento ficou conhecido como “PROGRAMA AGRÁRIO DE LOS GUERRILLEROS DE LAS FARC”³ e afirmava as bases da luta guerrilheira nas reivindicações dos direitos e necessidades da

² A Operação Marquetália foi uma operação militar contra-insurgente realizada em maio de 1964, com apoio de unidades militares dos EUA (efetivo para treinamento e assessores), contra um dos enclaves da insurgência comunista. Para desarticular o grupo ali encontrado foram utilizados helicópteros e bombardeiros, com alto poder de fogo, na maior operação contra-insurgente realizada até o momento. Os camponeses e combatentes, que se encontravam na região, conseguiram escapar do cerco militar e se reagrupar em outra localidade, formando ali o bloco de guerrilheiros que veio a dar origem às FARC-EP.

³ Disponível em <<https://resistencia-colombia.org/farc-ep/documentos/157-programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep>>

população da área rural colombiana. Entre outras coisas, defendia a posição das FARC como um dos centros do movimento revolucionário, iniciado em 1948, que se posicionava contrário aos grandes latifundiários, aos grandes pecuaristas e comerciantes, à oligarquia política do país, aos que vivem da violência, aos monopólios financeiros e ao imperialismo e favorável à distribuição de terra para os camponeses. Segundo o documento, a guerrilha teria optado pela via armada por não ter sido possível valer-se da via pacífica democrática para alcançar as mudanças buscadas graças à opção oficial dos governos de combater suas iniciativas.

A política agrária defendida pelo grupo deveria, então, alterar a estrutura do campo através da distribuição da posse da terra para camponeses que pudessem trabalhá-la, oferecendo a estes os auxílios necessários para desenvolver seu trabalho (fossem estes físicos ou financeiros), diminuindo, assim, o desemprego, a fome, o analfabetismo e as doenças endêmicas, e incentivando o desenvolvimento do país. Ademais, deveriam ser confiscadas as terras de possessões estrangeiras em benefício da população local, eliminadas as chamadas dívidas de exploração atrasadas que os camponeses pudessem ter, respeitados os camponeses com dinheiro que efetivamente trabalhassem suas terras. Além disso, seriam destinados os benefícios das grandes explorações para o desenvolvimento de todo o povo, feitos investimentos em desenvolvimento da saúde e da educação no campo e em infraestrutura mínima para a sobrevivência dos trabalhadores (habitação, saneamento, comunicação, etc.), garantidos preços para consumo da produção e protegidas as comunidades de minorias (seus costumes e direitos) para que possam se manter e desenvolver – entre eles indígenas.

Tais iniciativas deveriam ser pautadas na união entre os setores da população por elas afetados, visando a garantia dos direitos e do desenvolvimento da área rural e baseadas no crescimento da massa camponesa que ali habita. Para isso, estes deveriam se unir em instituições para a luta camponesa (como sindicatos, juntas, etc.) a fim de estabelecerem uma frente ampla de forças para combater o que consideravam ser um regime oligárquico a serviço do imperialismo e contra o povo.

Dessa forma, as FARC se colocavam como líderes das lutas anti-oligárquicas e conclamavam aqueles que com eles se identificassem a se juntar ao seu movimento a fim de fortalecer-lo e embasar suas reivindicações, as quais fundamentavam-se nas bandeiras bolivarianas e nas tradições libertárias para a busca da soberania nacional e popular “com justiça social, respeito aos direitos humanos e um desenvolvimento econômico com bem-estar para todos que vivem na Colômbia” (FARC-EP, 1964, p. 2, tradução nossa)⁴.

⁴ No original: “con justicia social, el respeto de los Derechos Humanos y un desarrollo económico con bienestar para todos quienes vivimos en Colombia.”

Este programa, revisado na Oitava Conferência Nacional das FARC-EP em 1993, seguiu pautando as ações da guerrilha durante seu período de consolidação e crescimento durante a década de 1980. Na sequência deste trabalho, quando tratarmos dos elementos que tiveram peso nas agendas de negociação para o fim do conflito entre as FARC-EP e os governos nacionais colombianos, ao retomarmos os elementos apresentados nesse Programa Agrário – e que foram mantidos como guia das ações guerrilheiras por um longo período – podemos examinar a manutenção dos ideais agrários na condução do movimento guerrilheiro (KUIJT, 2010).

O Programa Agrário, para além de definir as motivações das lutas guerrilheiras, também procurou justificar a recorrência ao combate armado como via mais adequada à consecução de seus objetivos. Segundo o documento:

Nós batemos em todas as portas possíveis em busca de auxílio para evitar que uma cruzada anticomunista, que é uma cruzada contra nosso povo, nos conduzisse a uma luta armada prolongada e sangrenta. Nós somos revolucionários que lutamos por uma mudança de regime. Mas queríamos e lutávamos por essa mudança usando a via menos dolorosa para nosso povo: a via pacífica, a via democrática de massas. Essa via nos foi fechada violentamente com o pretexto fascista oficial de combater supostas “Repúblicas Independentes” e como somos revolucionários que de uma ou outra maneira jogaremos o papel histórico que nos corresponde, nos restou buscar a outra via: a via revolucionária armada para a luta pelo poder. (FARC-EP, 1964, p. 2, tradução nossa)⁵

Ou seja, segundo o primeiro documento elaborado pela guerrilha contendo diretrizes de ação, a opção pela via armada teria surgido como resposta à incapacidade das forças insurgentes de encontrarem respaldo nas vias políticas tradicionais para perseguir os objetivos elencados como base para a sua organização.

Entre a criação oficial da guerrilha das FARC e sua consolidação, como grupo de resistência armada com grande influência na realidade colombiana, se passaram quase duas décadas. Os anos que se seguiram à Operação Marquetália foram marcados pelas primeiras Conferências Nacionais do grupo guerrilheiro, conhecidas como “Conferencias Nacionales de Guerrilleros” (LEONGÓMEZ, 1989; PEREZ; LENGUITA, 2005). Entre a primeira conferência, em 1965, e a sétima conferência, em 1982, algumas alterações importantes foram acontecendo relativas à solidificação do grupo (COMISION INTERNACIONAL, 2005).

⁵No original: “Nosotros hemos golpeado en todas las puertas posibles en busca de auxilio para evitar que una cruzada anticomunista, que es una cruzada contra nuestro pueblo, nos condujera a una lucha armada prolongada y sangrienta. Nosotros somos revolucionarios que luchamos por un cambio de régimen. Pero queríamos y luchábamos por ese cambio usando la vía menos dolorosa para nuestro pueblo: la vía pacífica, la vía democrática de masas. Esa vía nos fue cerrada violentamente con el pretexto fascista oficial de combatir supuestas “Repúblicas Independientes” y como somos revolucionarios que de una u otra manera jugaremos el papel histórico que nos corresponde, nos toco (sic) buscar la otra vía: la vía revolucionaria armada para la lucha por el poder”

Em primeiro lugar o nome do grupo foi modificando-se de Bloque Sur para FARC e, finalmente, para FARC-EP, quando a adição das últimas siglas – que significam Exército do Povo – objetivou simbolizar a consolidação do grupo guerrilheiro enquanto representante dos anseios e necessidades da população colombiana, bem como ser demonstração do novo modo pelo qual o grupo atuaria, nascido das experiências militares vividas no período.

As alterações ocorridas relativamente à composição da guerrilha – que passou de um momento inicial com adesão suficiente para proporcionar uma união entre os membros, a um período em que ataques certos das forças armadas do país aproximaram-na de uma possível eliminação e a um subsequente aumento considerável de integrantes – permitiu uma nova estruturação do grupo. Isso possibilitou a expansão de sua presença territorial e a criação de uma cadeia hierárquica bem definida, com o estabelecimento de uma forte disciplina (através de mecanismos de verificação e punição) a ser seguida.

Os planos militares da guerrilha também foram se alterando. O crescimento de sua presença territorial e do número de combatentes permitiu que a evolução militar do grupo os levasse de ações essencialmente reativas a ataques sofridos por parte das forças oficiais à possibilidade de aumentarem o número de ações de ataque ofensivo contra as forças de repressão objetivando obter poder para alterar a ordem vigente (CASTILLA, 1997).

Essas transformações e a evolução do grupo guerrilheiro foram acompanhadas por modificações em seus documentos oficiais buscando, ao mesmo tempo, seguir os diferentes momentos que vivia o grupo e ser guia de ação para aqueles que dele participassem. Em 1982, a realização da “*Séptima Conferencia Nacional de Guerrilleros*” marcou o lançamento do Plano Estratégico da guerrilha, também conhecido como “*Campaña Bolivariana por la Nueva Colombia*”, e a atualização de seus documentos oficiais (principalmente seu estatuto) para a redação atualmente existente⁶. Além disso, o nome da guerrilha foi alterado para acrescentar a finalização “Exército do Povo”, mantida durante os anos que se seguiram. Todas essas movimentações visavam determinar a regulamentação da estrutura guerrilheira e orientar a direção dos esforços que o grupo deveria desprender daquele momento em diante, reforçando suas diretrizes de luta popular.

Com isso, tal intervalo de tempo (entre 1964 e 1982) pode ser considerado o período de solidificação do movimento guerrilheiro das FARC-EP no grupo que marcou a dinâmica da realidade colombiana nas décadas que se seguiram. No tocante à consolidação através de

⁶ Compilados em um único arquivo, uma busca pelos documentos da guerrilha em seu site oficial permitirá acessar o “Estatuto de las FARC-EP” e o “Reglamento de Régimen Disciplinario de las FARC-EP”. É possível obter tais documentos pelo sítio: <http://www.farc-ep.co/pdf/Estatutos.pdf>

documentos oficiais, o período entre a “*Segunda Conferencia Nacional de Guerrilleros*”, de 1966, e a “*Séptima Conferencia Nacional de Guerrilleros*”, em 1982, marcou a criação de regulamentos para o funcionamento e condução da guerrilha até sua ratificação, com a inclusão dos fundamentos ideológicos, da estruturação do grupo, das formas de comando e dos direitos e deveres de seus integrantes, entre outros fatores, nos moldes em que a guerrilha ficou mais conhecida (COMISION INTERNACIONAL, 2005; CASTAÑEDA, 2013).

Para materializar o organograma regimental que guia os passos e estruturas das FARC-EP foram redigidos o Estatuto das FARC-EP, o Regulamento de Regime Disciplinar e as Normas Internas de Comando. Apesar de tais documentos terem passado por atualizações posteriores – na oitava e na nona conferências do grupo, respectivamente em 1993 e em 2007 – a essência apresentada no documento finalizado na década de 1980 não sofreu grandes alterações.

Entre outras questões, o Estatuto das FARC-EP define que a guerrilha e seus integrantes são “a expressão mais elevada da luta revolucionária pela liberação nacional, são um movimento político-militar que desenvolve sua ação ideológica, política, organizativa, propagandística e armada de guerrilhas, conforme a tática de combinação de todas as formas de luta de massas pelo poder para o povo” (FARC-EP, 2007a, p. 7, tradução nossa)⁷. O grupo se define, então, como uma organização revolucionária em que cada subdivisão militar é também manifestação política, e todas, em última instância, são vinculadas à coordenação política determinada pelo alto mando guerrilheiro.

Relativamente à formação ideológica, os documentos da guerrilha reafirmam a necessidade de que seus integrantes compartilhem da convicção ideológica norteadora do grupo a fim de que suas ações possam sempre ser orientadas pelo ideal máximo revolucionário central das FARC-EP e não se desviem de seus propósitos de atuação ou das diretrizes do grupo.

Em se tratando da atuação cotidiana dentro da dinâmica do movimento, os documentos da guerrilha buscam reforçar os direitos e deveres dos combatentes e não perdem de vista a necessidade de uma observância constante das matérias relativas à disciplina e à hierarquia, ambas político-militares. As descrições dos fatores que concernem a todos os seus integrantes buscam mostrar que a possibilidade de acender na cadeia de mando do grupo está presente constantemente, alcançá-la depende de cada um, e que, mesmo que haja sempre uma possibilidade de extrapolar as cadeias hierárquicas quando um dos membros julgar necessário,

⁷ No original: “la expresión más elevada de la lucha revolucionaria por la liberación nacional, son un movimiento político-militar que desarrolla su acción ideológica, política, organizativa, propagandística y armada de guerrillas, conforme la tática de combinación de todas las formas de lucha de masas por el poder para el pueblo”.

a obediência a divisão de comando deve ser seguida na maior proporção possível para que não haja abalos na estrutura definida.

No tocante à condução das ações militares, o Estatuto reafirma a orientação guerrilheira que seguiria o seu “*Plan Estratégico*”, formulado em 1982, segundo o qual o princípio orientador da conduta das FARC-EP seria os pensamentos do bolivarianismo, bem como os ideais do marxismo-leninismo. De acordo com Mario Aguilera Peña (2013) tal opção das FARC-EP quanto a suas ações militares significariam a junção das formas de guerra da “Guerra Prolongada Popular (GPP)” – apresentada na China por Mao Tse Tung – com o “Modelo de Guerra Insurrecional” – baseado na revolução russa de 1917. Segundo este autor, a estratégia militar proposta pela guerrilha nesse momento combinava os esboços desses dois modelos. Na GPP a guerrilha buscava, entre outras coisas, fundamentar o uso tanto de lutas políticas – com a tentativa de criação de uma frente ou partido único – quanto militares – com a combinação de guerras de guerrilha, de movimentos e, eventualmente, de posições; a possibilidade de cercar as cidades a partir do campo e a pretensão da criação de zonas livres do poder estatal que seriam a base do desenvolvimento da insurgência. Já no modelo insurrecional as FARC-EP encontrariam a base para criar uma frente forte e plana para conduzir a resistência apoiada em organizações da rede urbana, com a possibilidade de aproximações das forças rurais com as urbanas visando conduzir uma grande ofensiva contra a capital do país.

A escolha, feita na década de 1980, por uma estratégia de combate que combina modelos de guerra nos quais entre as premissas se encontra a existência de combate entre duas forças de poderes reconhecidamente distintos – como o seriam as Forças Armadas colombianas e o grupo insurgente – pode ser interpretada como representativa da habilidade desenvolvida pelas FARC-EP de leitura política e militar do momento político vivido pelo país e de suas capacidades enquanto grupo armado opositor, bem como da aptidão aperfeiçoada de seus líderes para estruturar o corpo guerrilheiro e suas competências a fim de adequar-se às condições vigentes.

Assim sendo, ao unir as duas formas de ação, a guerrilha buscou a articulação entre os enfoques políticos e militares visando a consecução dos objetivos insurrecionais durante a consolidação de sua atuação em meios rurais e o desenvolvimento da guerra pretendida (PEÑA, 2013). Na análise do autor, alterações quanto à essência desse plano estratégico, desenvolvido pelas FARC-EP na década de 1980, só viriam a ocorrer décadas depois, quando mudanças na liderança guerrilheira e nas condições do grupo de dar seguimento à sua estratégia teriam levado a alterações na análise dos mecanismos pelos quais deveriam atuar junto à sociedade.

Quanto à composição e estruturação do grupo, o estatuto das FARC-EP define que suas formações são hierarquizadas em grupos que vão desde poucos homens (Escuadras compostas por 12 integrantes) até os Estados Maiores ou Comandos Conjuntos (que unem várias centenas de combatentes, são responsáveis por coordenar as campanhas militares e os planos nacionais e centralizam, coordenados com o Estado Maior Central, as relações políticas nas áreas em que atuam). O segundo nível de organização de pessoal, onde são unidas duas unidades de Escuadra e seus comandos, é denominado no estatuto como Guerrilla, ou seja, para além de considerar a tática de guerrilha em um plano geral de atuação como grupo, as FARC-EP também consideraram necessário, dentro de sua estruturação formal, definir em que âmbito de sua hierarquia estaria presente o delineamento de tal forma de combate.

O Estado Maior Central das FARC-EP é o mais alto organismo de comando e direção do grupo guerrilheiro, sendo composto por um secretariado – com integrantes encarregados de funções distintas – e responsável principal pelas ações políticas do grupo. Logo, suas ordens, acordos e determinações geram obrigações vinculantes a todo o movimento guerrilheiro e a todos os seus integrantes. Por esse motivo, na análise que fazemos mais adiante sobre os processos de paz conduzidos por governos colombianos com a guerrilha, os pontos de contato entre as partes foram sempre buscados entre a presidência do país e aquele que se encontrava liderando o Secretariado do Estado Maior Central do grupo no momento.

2.2.2 A consolidação das Forças Armadas da Colômbia

Por sua vez, a formação das Forças Armadas da Colômbia é apresentada por Alejo Vargas (2010) como tendo seguido um caminho de profissionalização desde a formação do Estado. Segundo o autor, no começo do século XX, quando o exército colombiano começava seu processo de consolidação, a disputa partidária levou a que as Forças Armadas e as forças policiais fossem envolvidas nas disputas entre os tradicionais partidos liberal e conservador nos momentos em que estes ocupavam o poder central (CRUZ; GÓMEZ, 2010).

Quando Luis Mariano Ospina Perez foi eleito para a presidência da república, em 1946, representantes do Exército colombiano passaram a fazer parte do jogo político do país e foram eleitos para a condução política em outros níveis da administração, em especial para prefeituras. O subsequente período da *La Violência* levou a que a atuação interna das Forças Armadas, iniciada por sua vinculação com as disputas partidárias, se aprofundasse e a que a instituição reforçasse sua imagem como instituição responsável e eficiente na garantia da ordem pública, bem como ilibada ao não se encontrar envolvida em casos de corrupção e desvios.

Com isso, o momento em que o general Rojas Pinilla assumiu a presidência do país, em 1953, a fim de estabelecer um governo civil-militar em conjunção com uma Junta Militar, não foi interpretado pela população como um golpe de Estado. Isto, pois o fato de os militares assumirem o controle do país poderia simbolizar o retorno da ordem em um contexto em que predominava a confusão e a violência. A assunção dos militares ao poder na Colômbia, com o apoio de parcela das forças políticas e da população, criou a expectativa de que os anos que se seguiriam permitiriam o fim das guerrilhas que naquele momento se formavam no interior do país, o que foi parcialmente conquistado no tocante às guerrilhas de corte liberal.

As experiências obtidas pelos militares em atuações externas ao território nacional durante a primeira metade do século XX permitiram que as forças criassem iniciativas para ampliar seus conhecimentos no concernente às ações de contra insurgência, noções essas que foram importantes para a atuação militar de combate às guerrilhas que se expandiram a partir da década de 1960 (CRUZ; GÓMEZ, 2010). A primeira escola fundada com o objetivo de fornecer uma formação contra-insurgente na Colômbia foi a “*Escuela de los Lanceros*”, fundada no final de 1955 por militares veteranos que haviam participado do contingente colombiano destinado ao combate na guerra das Coreias (VELÁSQUEZ, 2010).

Entretanto, a participação política dos militares gerou a expectativa de que novas organizações político-partidárias pudessem surgir no país, tal fator pode ter sido um dos motivadores para que os partidos políticos tradicionais buscassem um acordo que os permitiria retornar ao poder sem a necessidade de uma participação política das Forças Armadas.

Essa formação de governança, como mencionado anteriormente, ficou conhecida como Frente Nacional (1958-1974) e, com seu início, foi acordado um modelo entre as Forças Armadas e os governos nacionais da Colômbia segundo o qual, as primeiras seriam responsáveis pelos assuntos relativos à defesa e à segurança, enquanto os últimos seriam responsáveis pelos assuntos relativos aos partidos políticos e os governos, com ambas partes concordando em não interferir nas prerrogativas da outra (CRUZ; GÓMEZ, 2010; VELÁSQUEZ, 2010).

Em décadas anteriores as funções dos militares teriam se equilibrado entre ocupações domésticas e internacionais (na área da defesa, como seria a prerrogativa essencial das Forças Armadas) por meio de colaborações em situações de conflitos (como o fizeram nas guerras entre Colômbia e Peru e na Guerra das Coreias, por exemplo). Já a partir da década de 1960, frente a um cenário nacional em que as manifestações armadas de contestação política proliferavam no contexto interno do país, as Forças Armadas viram mais uma vez ser reforçado seu papel de atuação no controle da situação doméstica colombiana.

Apesar de o combate à insurgência não ser o único fator que demandava a atuação dos militares no cenário interno do país, este teve importante influência na demanda de ações por parte das Forças Armadas (HYLTON, 2010). Com isso, a formação contra-insurgente, que já havia sido iniciada, foi fator importante para a entrada das forças oficiais na guerra irregular a fim de combater os grupos guerrilheiros que se propagavam.

Nos anos 1960, enquanto as ações de manutenção da ordem pública se consolidavam no seio militar, foi criado o Plano LASO (*Latin America Security Operation*). Este visava a que o exército tivesse uma atuação mais direta no combate aos grupos guerrilheiros, aprofundando sua atuação contra-insurgente e atuando preventivamente com relação à novas formações, isso com assessoria e coordenação dos EUA. Através dessa atuação buscava-se caracterizar qual seria a resposta estatal aos movimentos de resistência que se formavam, pois por meio do Plano LASO apresentar-se-ia a concepção de que a responsabilidade pela condução das políticas de segurança e defesa, bem como a presença estatal nas áreas mais abandonadas, não estariam mais sob jugo dos governantes civis, passando a estar sob a esfera militar (HYLTON, 2010).

Tal forma de posicionamento das Forças Armadas, com enfoque principal na atuação interna para combater os grupos guerrilheiros localizados, em sua maioria, nas áreas rurais, manteve-se como característica nos períodos que se seguiram. Nos anos 1980 a estratégia contra-insurgente se dividiu em duas frentes: a busca por deslegitimar politicamente a luta guerrilheira – ao disputar sua legitimidade nas localidades mais afastadas do país – e uma tentativa de fortalecer uma “parainstitucionalidade” – isolando a guerrilha da população através da cooperação dos poderes locais e do uso do paternalismo e do medo para se aproximar dos camponeses (o que daria a origem aos grupos paramilitares que vieram a formar-se no país inicialmente com respaldo de forças oficiais) (VELÁSQUEZ, 2010).

Com esse processo, podemos perceber que o desenvolvimento das Forças Armadas colombianas, apesar de também influenciado por suas atuações internacionais⁸, foi associado com a expansão das tensões na segurança interna do país, com destaque para o conflito armado (CRUZ; GÓMEZ, 2010). A assunção ao poder do presidente liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982) contou com a promulgação do chamado “*Estatuto de Seguridad*” (decreto

⁸ Entre outros fatos: no início da década de 1930 a guerra entre Colômbia e Peru contribuiu para a profissionalização e para a visibilidade das Forças Armadas como instrumento importante para unidade nacional; a “*Revolução em Marcha de Alfonso López Pumarejo*” contribuiu para o aumento de sua tecnicidade; no final dos anos 1930 – no governo de Eduardo Santos – se estabeleceram relações entre as Forças Armadas dos EUA e da Colômbia; a participação do exército colombiano na Guerra da Coréia contribuiu para ampliar suas experiências em técnicas de operação e comportamento militar que contribuiriam para sua adequação ao conflito interno que já ocorria no país – como ocorreu com a criação de uma escola de formação contra guerrilheira por veteranos desse confronto (VELÁSQUEZ, 2010).

legislativo 1923 de 1978) segundo o qual o executivo respaldava a autonomia dos militares na condução dos assuntos de ordem pública, de forma tal que este pode ser considerado uma assimilação da Doutrina de Segurança Nacional – propagada pelos EUA durante a GF no combate ao comunismo – na normatividade interna da Colômbia (CASTAÑEDA, 2013). Dentre outras ações, o Estatuto foi acompanhado por medidas que suspendiam e limitavam direitos civis, tais como o direito à liberdade de expressão.

Ao assumir o poder, porém, o presidente conservador Belisário Betancur Quartas (1982-1986) buscou diminuir a autonomia das Forças Armadas no controle da ordem pública investindo, entre outros fatores, no desenvolvimento e fortalecimento de Forças Armadas distintas do Exército nacional (dando maior espaço de atuação para a Força Aérea e fortalecendo a independência e as capacidades das forças de polícia).

2.3 Os primeiros processos de negociação

Segundo o *Committee on International Conflict Resolution* (STERN; DRUCKMAN, 2000) os conflitos entre grupos sociais são fatos considerados recorrentes e a resolução desses conflitos deve buscar proporcionar um ambiente pacífico no qual são acordadas normas para a discussão das diferenças que geraram as tensões, delimitando a violência aceita e a excluindo como meio para alcançar os objetivos apresentados.

Nesse sentido, a realidade colombiana a partir da década de 1980 passou a incluir na condução política do país a perspectiva da necessidade de buscar meios alternativos para solucionar o conflito que estava se consolidando nos últimos anos. Com isso, a solidificação das FARC-EP como movimento guerrilheiro que se propunha liderar a revolução na Colômbia, bem como o início da concretização do papel das Forças Armadas no combate interno aos movimentos de resistência e na manutenção da ordem doméstica marcou também o início das tentativas de instaurar processos de negociação para a paz no país.

O governo conservador de Belisário Betancur (1982-1986) deu o primeiro passo em direção a uma tentativa de aproximação com os grupos guerrilheiros que estavam em atividade no país desde a década de 1960. Seu processo de negociação foi iniciado logo de sua assunção ao poder presidencial e visava pôr fim ao conflito armado interno através da assinatura de um acordo de paz com todos os movimentos de resistência.

Encontrando um ambiente em que a consolidação dos movimentos guerrilheiros aumentava suas repercussões no seio social, alguns dos primeiros passos dados pelo mandatário colombiano foram a reconstituição da Comissão de Paz e a assinatura de uma lei de anistia ampla e irrestrita (Lei 35 de 1982) por meio da qual esperava-se que todos aqueles que

estivessem envolvidos em atividades armadas ilícitas à época se sentissem estimulados a negociar e deixar o combate.

Segundo a lei aprovada, os integrantes dos grupos armados passariam a ser reconhecidos como delinquentes políticos, tendo cometido crimes para os quais não seriam atribuídas penas de restrição de liberdade, o que alterava a maneira de interpretar suas ações e as possíveis consequências que lhes poderiam ser imputadas. Dessa maneira, com interpretações jurídicas menos rigorosas, a interlocução seria facilitada a fim de alcançar uma solução negociada. Ademais, essa nova jurisdição não exigia o desarmamento imediato dos grupos guerrilheiros, mas determinava aumento de sentença para aqueles encontrados em porte ilegal de armas, gerando um espaço de ação que poderia ser aproveitado pela resistência para manter-se em luta e propiciando, assim, meios para enfraquecer o processo (SOCORRO RAMÍREZ apud MEDINA; SÁNCHEZ, 2003).

Como forma de apresentar sua proposta enquanto caminho viável para a paz, a anistia concedida pelo governo Betancur foi acompanhada pela proposição aos grupos armados de que estes mudassem sua forma de atuação dentro do campo político e criassem novos partidos políticos. Esta proposta foi aceita quando da decisão, tomada posteriormente por alguns integrantes da resistência armada, por meio da qual estes acabaram por fundar suas próprias agremiações (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014; CELIS, 2010; CASTAÑEDA, 2013).

Entretanto, a diminuição de possíveis punições aos integrantes das guerrilhas, bem como a possibilidade de seu arranjo em organizações políticas, não foi negociada com os próprios grupos ou com a sociedade e as Forças Armadas. A possibilidade de que alguns crimes não encontrassem penalidade e de que guerrilheiros tomassem parte da vida política do país gerou reações por parte da sociedade, de membros das classes política e das forças nacionais (HYLTON, 2010). Enquanto alguns consideraram um indicativo de que simbolizaria o desejo de paz por parte da Colômbia (AFANADOR, 1993), outros setores, menos afeitos a uma solução negociada, rejeitaram as propostas do governo (CASTAÑEDA, 2013).

Representantes das Forças Armadas, mesmo respeitando a legalidade da lei de anistia firmada como fruto de uma ação do governo e do Congresso, se manifestaram contrariamente ao processo de paz como havia sido iniciado por Betancur por considerar que este estava promovendo uma intervenção do poder civil na autonomia militar para manter a ordem pública, uma vez que a instituição defendia que o fim do conflito deveria ser alcançado através da ação militar (RAMÍREZ; RESTREPO, 1991). Apesar de as forças nacionais respeitarem o determinado pela jurisdição do país, sua oposição ao processo de paz teve repercussões

negativas sobre o mesmo. Uma das consequências desse rechaço foi a associação de parte de seus integrantes a membros de grupos armados ilegais, tais como os paramilitares, que concordavam que a saída do conflito deveria ser pela eliminação armada dos movimentos de resistência (CASTAÑEDA, 2013).

Apesar das reações, manifestadas em opiniões favoráveis e contrárias às opções do governo, o presidente Belisário Betancur conseguiu, em 1984, assinar um acordo de cessar-fogo com as FARC-EP em encontro na região de La Uribe, a qual viria a nomear o pacto. De acordo com a tratativa, além da trégua e do cessar-fogo, o grupo guerrilheiro teria ainda as obrigações de colaborar com a extinção das práticas de sequestro, enquanto o governo se comprometeu com impulsionar as reformas política, social e econômica no país (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014).

Além disso, os acordos, unidos com a anistia, criaram um ambiente propício para o surgimento, em 1985, da Unión Patriótica (UP) enquanto novo partido político por meio do qual seriam representados os anseios dos movimentos de resistência.

O início da UP contou com apoio e participação de integrantes das FARC-EP, mesmo tendo grande parte de seus integrantes advindo também de outros grupos de resistência que atuavam no país (HYLTON, 2010). A guerrilha pretendia que a nova forma de organização se tornasse meio de representação da população como um todo, a fim de alterar marcadamente a lógica que imperava no sistema político do país (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014). Entretanto, a UP deveria ser diferenciada dos grupos guerrilheiros – em especial das FARC-EP – e do PCC, pois a *Unión* teria a função de criar um novo projeto para o país que correspondesse às demandas surgidas durante o período de conflitos vividos na Colômbia, podendo essas corresponderem ou extrapolar as aspirações da guerrilha.

Com a criação oficial da UP enquanto partido, seus integrantes passaram a tomar parte dos pleitos eleitorais que aconteciam pelo país nas mais diversas esferas (COMISIÓN INTERNACIONAL, 2005). A eleição popular de seus líderes, durante a realização dos pleitos que se seguiram, levou o grupo a atrair a atenção negativa daqueles que se opunham à participação e à entrada de ex-combatentes no cenário político do país.

Parcelas da população que não aceitavam a participação de insurgentes desmobilizados no exercício político, unidas a outros que defendiam um fim militar para o conflito, iniciaram uma perseguição contra os membros do partido da UP e uma onda de assassinato dos seus líderes, em especial aqueles que tinham se destacado nacionalmente (HYLTON, 2010; PEREZ; LENGUITA, 2005). Tal processo ficou conhecido na história colombiana como *guerra sucia* e culminou quando, após provocar a morte de milhares de integrantes, o candidato à presidência

pela UP foi assassinado em plena corrida eleitoral, em 1988. Este episódio levou à desvinculação oficial das FARC-EP da organização política e ao anúncio, por parte de líderes da guerrilha, de que esta retomava a opção pela luta armada como meio para alcançar seus objetivos (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014; KRUIJT, 2010).

O processo de paz entre o governo de Belisário Betancur e a guerrilha das FARC-EP não evoluiu para além do acordo de La Uribe. Apesar de terem assinado a trégua e o cessar-fogo, as negociações não avançaram nos pontos cruciais para um possível fim do conflito. As FARC-EP não deixaram totalmente as práticas violentas durante o período, mas as justificavam como ações de “legítima defesa”. A perspectiva de tomar o poder pela via armada se mantinha, além disso, seu efetivo passou por períodos de crescimento durante a trégua (de cerca de 1500 a 3640 integrantes) (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014).

O governo, por outro lado, ao não contar com apoio total das Forças Armadas e ao manter diálogos mais avançados com outros grupos guerrilheiros, além de conviver com a existência da *guerra sucia*, tampouco conseguiu manter o andamento das negociações e o pacto alcançado. Com isso, apesar de o processo ter avançado até o início do governo do liberal Virgílio Barco (1986-1990), em 1988 as negociações encontraram seu fim sem obter um acordo de paz para finalizar o conflito (COMISIÓN INTERNACIONAL, 2005).

O primeiro processo de paz iniciado na Colômbia, apesar de não ter logrado alcançar o fim proposto de pôr termo à confrontação interna que se alastrava pelo país, deu início à lógica de negociação de conflitos que viria a ser replicada em outros momentos. Qual seja, a de que para alcançar uma solução efetiva seria necessário buscar um equilíbrio entre as partes em disputa e encontrar interesses comuns que poderiam ser a base para a consecução de um acordo, superando ou sobrepondo ambições conflitivas (STERN; DRUCKMAN, 2000).

Os acordos obtidos e a declaração de ambos de visarem uma situação de paz apresentam a perspectiva de que ao menos parte desse processo de negociação obteve evoluções, apesar de os obstáculos elencados para a conclusão das negociações entre governo e guerrilha poderem ser interpretados como contradição à perspectiva de que as partes teriam encontrado interesses em comum ou estivessem buscando efetivamente um equilíbrio entre os interesses dissonantes.

Apesar de não ter sido possível assinar um acordo através das tratativas iniciadas por Belisário Betancur, a perspectiva de uma solução negociada para a paz na Colômbia permaneceu no ambiente político do país. Quando assumiu o governo, o liberal César Gaviria Trujillo (1990-1994) optou por retomar as conversações com a maior guerrilha colombiana. Ao iniciar as tratativas para negociar um processo de paz, o governo Gaviria retomou, também, as

perspectivas do governo anterior de realizar uma reforma política no país (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014; CASTAÑEDA, 2013).

No início de 1990, a Corte Suprema de Justiça da Colômbia avalizou a proposta de que fosse realizada uma consulta popular sobre a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte. Para embasar a decisão do governo e do judiciário, tal consulta foi realizada e o resultado legitimou a decisão política. Com isso, quando Gavéria foi eleito, este deu prosseguimento ao processo para a redação da nova constituição do país.

Visando unir o momento da constituinte com um processo de negociação para a paz, o governo colombiano iniciou aproximações com os líderes das guerrilhas que estavam em ação. Ao buscar acordos com os grupos, o governo o fez embasando-se na possibilidade de que fossem realizadas reformulações nas instituições democráticas da Colômbia e de que estes pudessem assumir um papel na Assembleia Nacional Constituinte.

Apesar das tratativas com as insurgências, o governo Gavéria optou por realizar ataques às FARC-EP no intuito de submeter o grupo às condições que havia proposto para negociar, entre as quais que suspendessem as ações armadas, liberassem os sequestrados e contribuíssem com a construção de um clima de confiança na relação com o governo. Tal ação ficou conhecida como “Operação Colômbia ou Centauro”, mas, ao contrário do esperado, os ataques do governo contra a guerrilha aumentaram a decisão do grupo em manter-se na luta armada (CASTAÑEDA, 2013; CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2014).

A negativa das forças insurgentes de retirar-se da alternativa bélica levou a que não tomassem parte da formulação da nova carta constitucional, bem como não influenciassem sua agenda de negociação.

A Assembleia Nacional Constituinte obteve a promulgação da nova Constituição da Colômbia em 1991. A decisão do governo Gavéria de nomear um civil para o Ministério da Defesa, associada à nova normatividade nacional, influenciaram nas relações estabelecidas entre o governo e os militares no país (VELÁSQUEZ, 2010). O governo assumiu que os civis deveriam ter maior participação nas questões relativas às políticas de segurança e defesa. Um dos artigos da nova Constituição previa que, apesar de a força pública ser formada pelas Forças Militares e pela Polícia Nacional, todos os civis deveriam utilizar-se de armas quando necessário à defesa da independência nacional e das instituições públicas, além de prestarem serviço militar (Art. 216 da Constituição Federal de 1991). Além disso, a nova legislação reforçou o papel das Forças Armadas na segurança externa e na manutenção da ordem pública, mas sem esclarecer confusões subjacentes entre as funções das Forças Armadas e da Polícia Nacional, entre outras indeterminações.

Após a promulgação da nova carta constitucional, entre o fim de 1991 e o começo de 1992, o governo Gavéria optou por continuar as tentativas de aproximação com os movimentos guerrilheiros, iniciando rodadas de negociação com a participação de terceiras partes internacionais, ao mesmo tempo em que mantinha ordens de ataques a pontos de presença guerrilheira visando enfraquecer os grupos insurgentes.

Como forma de retaliação aos ataques perpetrados pelo governo, as FARC-EP tomaram posse da embaixada da Venezuela em Bogotá, da qual saíram com a perspectiva de início de diálogos com o governo colombiano. Assim, o presidente César Gavéria, através de relações com a Venezuela e com o México, estabeleceu com estes a condição de que seriam hóspedes de conversações entre as partes em disputa, recebendo-as nas cidades de Caracas (Venezuela) e Tlaxcala (México) (VELÁSQUEZ, 2004).

Durante as negociações em território estrangeiro, as partes definiram uma agenda de negociação que incluía, entre outros, os temas de: abertura econômica e efeitos sociais; corrupção administrativa; direitos humanos, paramilitarismo, aspectos da confrontação que afetam a população civil (sequestros, desapareções forçadas, retenções arbitrárias, entre outros); Estado, democracia, nova constituição e sistema político (FARC-EP, 2005).

Apesar de terem estabelecido uma agenda de negociação na qual estavam contidos dez pontos para discussão, o fato de o primeiro ser o estabelecimento de um cessar-fogo entre as partes levou a que as negociações estancassem nesse ponto e não avançassem. O governo não acordava com o estabelecimento de uma zona desmilitarizada para alocação da guerrilha durante as negociações e exigia a desmobilização dos guerrilheiros para lhes conceder benefícios políticos (anistias, indultos, garantias de reinserção, etc.). As FARC-EP, por sua vez, não concordavam em finalizar suas atividades armadas. A continuidade, por parte do governo colombiano, de ataques à guerrilha, bem como a incapacidade de ambas as partes de seguirem acordando relativamente aos temas em discussão na mesa de diálogo levaram a que as conversações para a paz não avançassem, mesmo com as negociações ocorrendo em territórios distantes dos embates armados.

Por outro lado, ações violentas – tais como o assassinato do ex-ministro Angelino Durán Quintero – por grupos guerrilheiros, somadas aos impasses das negociações, levaram ao fim dos diálogos estabelecidos entre o governo e as guerrilhas, incluindo as FARC-EP.

Segundo o relatório “Guerrilla y población civil – Trayectoria de las FARC 1949-2013”, do Centro Nacional de Memória Histórica (2014), por mais difícil que seja saber as reais intenções das partes durante as negociações, em sua oitava conferência nacional, em 1993, as FARC-EP indicavam que o governo colombiano reproduzia dois discursos diferentes – no país

defendia que os guerrilheiros eram “delinquentes terroristas”, o que seria problemático para estabelecer interlocuções, e nos diálogos afirmava que o contexto do país havia tornado impossível para que as guerrilhas seguissem atuando, devendo optar pela solução negociada. Ademais, apesar de o governo afirmar que concederia benefícios após as negociações, estes não buscariam resolver questões que eram fundamentais para o movimento guerrilheiro – tais como as relativas às querelas econômicas, sociais e políticas fundadoras do conflito. Entretanto, a guerrilha reconhecia que durante os diálogos em território internacional o governo teria se mostrado mais aberto à negociação de alternativas para o conflito, iniciativa que foi prejudicada pelo assassinato realizado por outro grupo guerrilheiro.

A intervenção de terceiras partes não envolvidas diretamente no processo de paz, mas com interesses relativos aos seus possíveis resultados, não é exclusividade do caso guerrilheiro e também não se deu apenas no assassinato promovido durante a segunda tentativa de negociação e que influenciou diretamente no fim obtido pelas partes. Esses atores são denominados por estudiosos de processos de negociação como “spoilers” e definidos, entre outros, por Stephen Stedman (1997) – criador do termo – como “líderes e partidos que acreditam que a paz nascente ameaça seu poder, visão de mundo e interesses e que usam a violência para debilitar as tentativas de alcançá-la” (p. 5, tradução nossa)⁹ e por Edward Newman e Oliver Richmond (2006) como “grupos e táticas que procuram ativamente impedir, atrasar ou debilitar a resolução de conflito através de uma variedade de meios e por uma variedade de motivos” (p. 1, tradução nossa)¹⁰.

No caso da negociação entre governo e FARC-EP, iniciada na gestão do ex-presidente César Gaviria, o assassinato de um líder político por um grupo guerrilheiro que não estava diretamente envolvido no processo permite classificar sua atuação como a de um “spoiler”, uma vez que seguia seu interesse de intervir na evolução de tal processo. Entretanto, outros grupos e agentes podem ter atuações consideradas de “spoilers” em outros momentos do conflito interno.

Com isso, o fim do processo de diálogos para a paz iniciado por César Gaviria teve lugar não apenas por diferenças entre o governo e a guerrilha das FARC-EP, mas também por diferenças de opinião e ação entre os diversos grupos guerrilheiros que estavam em atuação no país.

⁹ No original: “leaders and parties who believe the emerging peace threatens their power, world view, and interests and who use violence to undermine attempts to achieve it”

¹⁰ No original: “groups and tactics that actively seek to hinder, delay, or undermine conflict settlement through a variety of means and for a variety of motives”

O governo que sucedeu na liderança da Colômbia, o do liberal Ernesto Samper (1994-1998), sofreu com diversos abalos políticos desde o momento que assumiu a presidência. Em um episódio seu opositor nas eleições, o então candidato Andrés Pastrana, revelou aqueles que ficaram conhecidos como “narcocassetes”¹¹ horas antes do fim das eleições presidenciais, o que deu início a um período de turbulências políticas na Colômbia que contribuiu para gerar instabilidade no governo Samper.

O caso ficou conhecido como “proceso de los ocho mil” e culminou, entre outros fatores, na absolvição do então presidente pela justiça do país, mas na condenação de outras figuras importantes do governo (o seu ex-chefe de debate e posterior Ministro da Defesa, e o tesoureiro de sua campanha, entre outros). A associação feita entre a eleição do presidente Samper e doações de capital advindos do narcotráfico (que girariam em torno de 4 a 6 milhões de dólares) (ZULUAGA NIETO, 1996) e outras investigações que foram desatadas naquele momento levaram a que o exercício presidencial da segunda metade da década de 1990 ficasse marcado por investigações acerca de casos de corrupção e do envolvimento de membros das altas cúpulas políticas com práticas ilícitas.

Ernesto Samper assumiu a participação de capital financeiro advindo das práticas de tráficos de droga em sua campanha presidencial quando, em 2007, seu chefe de debate e Ministro da Defesa foi oficialmente condenado pela prática de lavagem de dinheiro durante o período eleitoral de 1994 (TRAS..., 2007). Este contexto vinculou-se, assim, à ausência de negociação oficial do governo com o grupo guerrilheiro das FARC-EP, não tendo sido apresentadas, portanto, possibilidades para o fim do conflito nesse momento.

A associação entre a administração de Ernesto Samper e grupos envolvidos com o comércio de narcóticos permite desvendar um importante elemento das vinculações internacionais colombianas, com repercussão em fatores econômicos do país.

Após o fim da Guerra Fria as relações entre EUA e a América Latina, em especial a Colômbia, sofreram alterações em suas bases temáticas e a inclusão do tema do narcotráfico se tornou significativa. A crise do governo colombiano que publicizou a profundidade das relações estabelecidas no país entre narcotráfico (e seu capital) e a classe política nacional, bem como a proximidade das relações entre EUA e Colômbia, levou a que ambos países retomassem a necessidade de enfatizar esta temática em suas relações bilaterais e a que o vizinho do Norte revisitasse as formas pelas quais poderiam ser estabelecidas cooperações, inclusive financeiras, para o combate do problema no país sul-americano.

¹¹ Gravações escondidas feitas entre membros da equipe eleitoral de Samper e supostos membros de grupos narcotraficantes.

O governo de Bill Clinton, com a eleição de um congresso de maioria republicana, passou de uma discussão sobre a redução da assistência para o combate ao narcotráfico que era concedida aos países andinos, para defender o reforço desse auxílio concedido pelos EUA (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2006).

Por sua vez, as FARC-EP passavam, desde meados da década de 1980, pelo seu período de fortalecimento no qual, entre outros fatores, podia-se perceber a presença de maior volume de capital para financiar suas atividades. Tal montante financeiro tinha sua origem rastreada a ações ilegais, tais como “extorsão praticada em grande escala e participação na economia da droga” (PECAUT, 2010, p.70).

A associação entre os grupos ilegais e as práticas do narcotráfico passou a gerar influências nas relações estabelecidas entre os governos colombiano e dos EUA. Com isso, o início dos anos 1990 foi marcado pela continuação das relações entre os dois países no tocante ao financiamento para o combate antinarcótico, o qual passou a ter matizes envolvendo o combate aos grupos guerrilheiros, que aumentavam seu envolvimento com tais práticas ilegais.

Entretanto, apesar do hiato nas negociações de paz, os processos de diálogo entre o governo e a guerrilha das FARC-EP não se ausentaram da história colombiana, pois o presidente conservador Andrés Pastrana Arango (1998-2002), quando de sua eleição, retomou as tentativas de alcançar um acordo de paz para o país.

No período em que a Colômbia passou sem um processo de negociação oficial entre o governo e sua maior guerrilha, as condições internas do país que influenciaram os diálogos seguiram se alterando.

Nos capítulos seguintes analisamos as condicionantes internas e externas à Colômbia quando do processo de paz realizado pelo governo de Andrés Pastrana, iniciado em 1998, cujo fim – sem alcançar um acordo – se materializou em 2001, antes de terminado seu mandato. Do mesmo modo, ponderamos sobre as condições que antecederam o último processo de paz, principiado em 2012 pelo atual governo do presidente Juan Manuel Santos, cuja presidência se iniciou em 2010.

A análise parte do princípio de que as condições de ambos processos se assemelham na forma pela qual os governos buscaram estabelecer os diálogos com as guerrilhas. Entretanto, o processo de Andrés Pastrana terminou sem que fosse possível que as partes alcançassem um resultado positivo relativamente ao fim do conflito armado interno. Esse fato permitiu que as confrontações se acirrassem durante o período da presidência que o sucedeu, com Álvaro Uribe Vélez a frente do poder entre 2002 e 2010. Comparativamente, o processo de paz iniciado pelo

presidente Santos se encaminhou com resultados mais positivos do que os que o sucederam e culminou na consecução de um acordo de paz.

Sendo assim, neste trabalho tratamos de como as condições em que se encontravam as principais partes das negociações influenciaram o processo de negociação e os próprios atores envolvidos, quais sejam a guerrilha das FARC-EP e o governo – com seu braço armado, as Forças Armadas Colombianas – além dos parceiros internacionais que foram incluídos no processo. Para tanto analisamos as conjunturas das partes do conflito nos períodos anteriores aos processos de paz e as principais diferenças entre estes contextos, ressaltando aquelas consideradas relevantes pelo seu peso nos resultados de ambos os processos de paz.

3. O GOVERNO ANDRÉS PASTRANA – UMA NOVA FORMA DE NEGOCIAR

3.1 Introdução

No presente capítulo analisamos o contexto colombiano quando do momento de instalação do processo de negociação de paz por parte do governo de Andrés Pastrana. Sopesamos os meios através dos quais os diálogos foram estabelecidos entre as partes e avaliamos alguns fatores que teriam sido essenciais para que esta não tenha conseguido desenhar uma alternativa negociada para o conflito interno.

Durante o intervalo entre a elaboração da nova constituição colombiana, em 1991, e a eleição de um novo presidente cuja plataforma de campanha se pautasse na procura por estabelecer um diálogo com as FARC-EP – período em que uma negociação entre governo e guerrilha mostrou-se mais uma vez irrealizável – os governos colombianos deram prosseguimento às tentativas de eliminação do grupo insurgente através de ações militarizadas.

As operações realizadas durante a década de 1990 tiveram como consequência uma mudança nas estratégias da ação das lideranças guerrilheiras. Estas passaram por um período durante o qual puderam estabelecer-se em maior número de territórios (principalmente próximo aos locais de mando político) e tiveram que reafirmar sua capacidade de mobilidade, mobilização e coordenação de suas ações (PECAUT, 2010).

Por outro lado, a morte, no mesmo intervalo, de Jacobo Arenas – quem possuía maior afinidade com as práticas políticas através da instituição partidária – e a transferência de comando da guerrilha para Manuel Marulanda – quem tinha maior propensão à busca pela mudança da ordem vigente por outros meios – foi importante na determinação de quais seriam os rumos a serem tomados pelo grupo naquele momento.

Em meio a esse cenário, no final da década de 1990, Andrés Pastrana assumiu a presidência do país com a proposta de realização de uma mesa de negociações com as FARC-EP como uma das fundamentações de sua campanha eleitoral e futura base de seu governo.

3.2 A eleição de Pastrana e a criação de uma nova mesa de diálogo

Durante o período eleitoral, o então candidato à chefe do executivo realizou movimentos de aproximação com a maior guerrilha do país, inclusive encontrando-se diretamente com Manuel Marulanda, seu comandante em chefe, em algumas ocasiões (COMISION HISTORICA, 2005). Pastrana fundamentou o fim do conflito como pilar de sua futura administração, e, quando de sua eleição, iniciou rapidamente ações voltadas à concretização de um diálogo entre as partes.

Simultaneamente aos movimentos de aproximação com as FARC-EP, o governo colombiano chefiado por Pastrana realizou uma grande Reforma da Força Pública – por meio da qual buscava fortalecer esse instrumento do Estado a fim de ampliar suas capacidades de atuar em meio ao confronto armado interno vigente. O então presidente propôs a interlocução com as FARC-EP, mas afirmou que Forças Armadas, em uma democracia, devem ser mais dissuasivas do que repressivas e manter sua função de prevenir ameaças externas e internas, de forma que a manutenção da paz não se oporia à ação das forças de segurança do Estado (PASTRANA ARANGO, 2000 apud VELÁSQUEZ, 2010).

Com isso, a reforma das Forças Públicas visava corresponder à necessidade de seu fortalecimento, organização e modernização. Para isso, segundo seu Ministro da Defesa à época, algumas das medidas eram necessárias, tais como integrar a população civil às demais instituições do Estado, modernizar conceitos estratégicos e doutrinas operacionais a fim de adequá-las à realidade vivida pelo país e investir nas capacidades militares dos seus integrantes através dos treinamentos necessários para contrapor-se eficazmente à questão bélica interna à Colômbia, entre outras ações (RAMÍREZ, 2000 apud VELÁSQUEZ, 2010).

Assim, Andrés Pastrana propunha uma reforma das Forças Públicas para que estas pudessem, ao mesmo tempo, fortalecer a capacidade de dissuasão do Estado para um processo de paz mais eficaz, enquanto estariam prontas para um possível recrudescimento do conflito com a insurgência caso fosse necessário. Para isso, as forças do Estado buscariam sua profissionalização através do aprimoramento de suas habilidades em mobilidade, flexibilidade, rapidez de reação a ataques e habilidade de combate noturno (VELÁSQUEZ, 2010).

Por sua vez, as FARC-EP, estavam vivendo um momento de ascensão em sua consolidação como grupo e, apesar de anuírem com a realização de um processo de negociação durante as eleições do Presidente Pastrana e estabelecerem uma interlocução para a determinação de uma agenda, começaram a dar sinais de que haveriam problemas para a concretização de uma negociação efetiva desde o primeiro momento público dos diálogos. A ausência de seu líder máximo, Manuel Marulanda, na abertura da mesa de negociação em território desmobilizado, enquanto que para a guerrilha significava uma tentativa de proteção de sua chefia frente a possíveis ataques por parte de forças do Exército, para o governo deu os primeiros indícios da carência de interesses efetivos do grupo guerrilheiro em negociar uma solução pacífica para o conflito interno.

A guerrilha experimentava, naquele período, um momento de expansão de suas forças efetivas – com significativo alargamento no seu número de combatentes e na amplitude de localidades em que se encontrava – um crescimento de suas capacidades financeiras – graças à

associação com grupos produtores de ilícitos no país – e, com isso, um aumento de suas capacidades em termos de atuação militar em combates com as forças oficiais do país.

No próprio ano de 1998, dias antes da eleição presidencial que outorgou o cargo de presidente para Andrés Pastrana, em um comunicado emitido por ocasião do aniversário das FARC-EP, a liderança do grupo exaltava a sua capacidade de condução de 60 frentes guerrilheiras, além de várias colunas, o que atendia a seus planos estratégicos do momento (COMISION INTERNACIONAL, 2005). Tal expansão de sua presença visava fazer frente às políticas que estavam vigentes até conseguirem o objetivo de alterá-las. Há números que apontam para uma duplicação do efetivo da guerrilha nesse período, o que seria responsável por mais de uma dúzia de derrotas consecutivas das Forças Armadas do país para as forças da insurgência entre 1996/8 (VALENCIA, 2005). Além disso, nesse mesmo documento o grupo já defendia o estabelecimento de uma zona de desarme para o estabelecimento de negociações, exigência que conseguiriam obter durante o processo de paz com a administração de Pastrana.

Para além do crescimento em seu quadro de integrantes, a guerrilha ainda fundamentava a continuidade de suas ações na manutenção, quando não o aumento, do apoio recebido por parte da sociedade colombiana. Este suporte adivinha dos combates entre forças insurgentes e o Exército colombiano (nos quais as guerrilhas obtinham vitórias consideráveis), bem como do fato de que o governo colombiano ainda não conseguia suprir as demandas das áreas periféricas e rurais do país, as quais as guerrilhas buscavam mitigar com os recursos que tinham disponíveis (COMISION INTERNACIONAL, 2005; PEREZ; LENGUITA, 2005; CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013).

Ademais, as FARC-EP ainda passavam por um aumento do capital disponível para o financiamento de suas atividades. Além das práticas que já eram utilizadas – pautadas principalmente na colaboração dos habitantes dos locais onde havia presença guerrilheira (como doação de suprimentos) – aumentavam também os recursos que a insurgência obtinha por sua associação com a produção e comercialização de ilícitos. Com um enfoque maior na cobrança de impostos dos grupos responsáveis por esta atividade, mas também com alguma participação nas práticas em si, o capital advindo do narcotráfico aumentou no período junto com o crescimento dessa prática pelo país, proporcionando maior fonte de recursos para ser utilizado pelo grupo em sua manutenção (VALENCIA, 2005).

Em seu livro *“Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy”* (2001), desenvolvido no seio do United States Institute of Peace (USIP), Michael Lund apresenta como uma ferramenta para analisar a evolução de um conflito um gráfico por ele denominado “A Curva do Conflito”. Sua representação estabelece como eixos a temporalidade

do conflito (eixo horizontal) e os estágios pelos quais as controvérsias podem passar (eixo vertical) e delinea uma curva segundo a qual um único confronto pode vivenciar diversas ou as mesmas etapas em movimentos de ascensão ou queda, a depender do desenvolvimento do conflito (conforme Gráfico 1).

Gráfico 1 – Curva do conflito

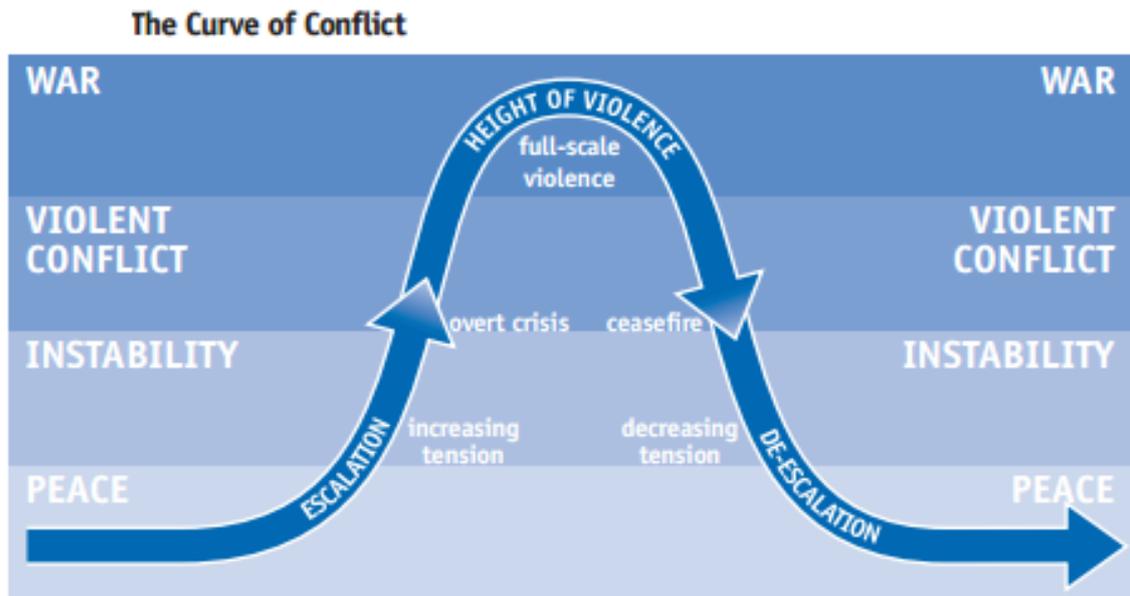


Fonte: Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy – Michael S. Lund

Apesar da representação da curva de Lund procurar transcrever as diversas fases de duração de um conflito, em seu livro esta é empregada como mecanismo de sustentação da participação, por vezes militar, de uma terceira parte externa ao conflito, e ao país no qual este está ocorrendo, enquanto meio de facilitação de uma interlocução entre as partes. Apesar de apresentar-se como ferramenta para abordagem do desenvolvimento de um conflito nas variadas etapas pelos quais este pode passar, sua associação com a presença de um agente externo enquanto peça chave para o alcance de uma possível negociação dificulta sua aplicação no caso colombiano.

Entretanto, a própria natureza de sua curva, por meio da qual busca sistematizar as etapas de evolução de um conflito, levou a que, enquanto ferramenta, pudesse ser adaptada em outros estudos que visassem analisar as mudanças que podem ocorrer em uma situação de contenda. Este foi o caso do trabalho apresentado por Lawrence Woocher, em um *Special Report* também redigido no âmbito da USIP.

Gráfico 2 – Curva do conflito adaptada



Source: Adapted from Lund, *Preventing Violent Conflicts*, 38.

Fonte: Preventing Violent Conflict – Lawrence Woocher

Em seu trabalho, ao tratar mais especificamente da esfera de prevenção de conflitos, Woocher optou por pequenas adaptações nas divisões propostas por Lund, não alterando a essência da classificação quanto à localização de momentos pelos quais os conflitos podem passar, mas modificando suas identificações a partir da perspectiva de mecanismos que prevenissem a escalada das hostilidades. Ao não reproduzir a linguagem que pressupõe a participação de um agente externo no desenvolvimento do conflito, a abordagem de Woocher, adaptada de Lund, torna-se mais interessante para a análise do conflito colombiano.

Seguindo a proposta apresentada por Woocher, o conflito colombiano, ao longo de sua história, pode ser localizado em diversas etapas de evolução. A assunção de Pastrana à presidência colombiana e o início de seus movimentos de aproximação com a guerrilha, mais especificamente, levaram o conflito entre governo e FARC-EP, de acordo com o gráfico, a localizar-se na divisa entre as fases de *instability* (instabilidade) e *violent conflict* (conflito violento), uma vez que estavam em curso embates diretos e violentos entre as partes, sem visualização de sua diminuição, simultaneamente a uma tentativa de gerenciamento do conflito que visava o retrocesso da violência, ao menos enquanto posição pública divulgada por ambas as partes.

Apesar das dissonâncias entre as posturas individuais das partes, a eleição de Pastrana levou à tentativa, por parte de sua administração, de pôr em prática a proposição de estabelecer um diálogo com o grupo guerrilheiro. Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo foi a determinação de uma zona desmilitarizada de 42.000 km², na região de San Vicente de Caguán, na qual seriam realizados os encontros entre as partes e não haveria persecução militar contra os membros do grupo insurgente. Ademais, foi estabelecida uma agenda de negociação – denominada “Agenda Común para el cambio hacia una nueva Colombia” – a qual deveria guiar as interlocuções entre os dois lados e balizar o desenho de um acordo final.

Desde o início das negociações, as FARC-EP deram indícios de que os diálogos poderiam encontrar dificuldades para abarcar os interesses de ambas as partes em um possível acordo. Enquanto o governo tinha como interesse principal o fim das confrontações armadas, em um documento divulgado por ocasião do 35º aniversário da guerrilha, em 1999, esta afirmou que sua participação no processo de paz tinha como objetivo encontrar uma saída para o conflito, mas que para o grupo a paz não seria apenas a ausência de conflitos armados, mas sim a consecução de “justiça social, tolerância política e exercício digno da soberania nacional” (COMISION INTERNACIONAL, 2005, p. 115). Com isso, a guerrilha mostrava indícios de que suas exigências, em uma possível construção de uma realidade pacífica, demandariam contrapartes importantes em termos de execução política do país como garantias para o estabelecimento do fim dos confrontos armados.

Em uma tentativa de abarcar os interesses de ambas as partes e encontrar aqueles que seriam comuns e sobrepujariam as diferenças, a agenda de negociação acordada incorporou temas muito amplos e diversos do cenário político nacional. Os pontos apresentados para serem discutidos foram:

1. Solução política negociada: afirmava a busca de uma solução política para o conflito, para a construção de uma nova Colômbia através de transformações políticas, econômicas e sociais que gerassem consensos em prol de um novo Estado com justiça social e unidade nacional;
2. Proteção dos direitos humanos como responsabilidade do Estado: envolvia os subtópicos de direitos fundamentais; direitos econômicos, sociais, culturais e do meio ambiente e tratados internacionais de direitos humanos;
3. Política agrária integral: envolvia os subtópicos de democratização do crédito, assistência técnica e do mercado; redistribuição da terra improdutiva; recuperação e distribuição da terra adquirida através do narcotráfico ou do enriquecimento ilícito; estímulos à produção;

- ordenamento territorial integral e substituição de cultivos ilícitos e desenvolvimento alternativo;
4. Exploração e conservação dos recursos naturais: envolvia os subtópicos de recursos naturais e sua distribuição; tratados internacionais sobre o tema e proteção do meio ambiente sobre as bases do desenvolvimento sustentável;
 5. Estrutura econômica e social: envolvia os subtópicos de revisão do modelo de desenvolvimento econômico; políticas de redistribuição das receitas; ampliação de mercados internos e externos; estímulos à produção através das empresas privadas de pequeno, médio e grande porte; apoio à economia solidária e cooperativa; estímulo à inversão estrangeira que beneficie a nação; participação social no planejamento e inversões no bem-estar social, na educação e em investigação científica;
 6. Reformas à justiça, luta contra a corrupção e o narcotráfico: envolvia os subtópicos de sistema judicial; órgãos de controle; instrumentos de luta contra a corrupção e narcotráfico;
 7. Reforma política para a ampliação da democracia: envolvia os subtópicos de reformas dos partidos e movimentos políticos; reformas eleitorais; garantias à oposição; garantias para as minorias e mecanismos de participação cidadã;
 8. Reformas do Estado: envolvia os subtópicos de reformas do congresso; reforma administrativa para alcançar uma maior eficiência da administração; descentralização e fortalecimento do poder local; serviços públicos e setores estratégicos;
 9. Acordos sobre Direito Internacional Humanitário: envolvia os subtópicos de desvinculação de menores do conflito armado; minas antipessoais; respeito da população civil e vigência das normas internacionais sobre o tema;
 10. Forças Militares: envolvia os subtópicos de defesa da soberania; proteção dos direitos humanos; combate aos grupos de autodefesa e tratados internacionais sobre o tema;
 11. Relações Internacionais: envolvia os subtópicos de respeito à livre autodeterminação e à não intervenção; integração regional latino-americana; dívida externa e tratados e convênios internacionais do Estado sobre os temas referentes aos demais subtópicos;
 12. Formalização dos acordos: referia-se à necessidade de que fossem estabelecidos instrumentos democráticos que legitimassem os acordos.

Para além dos pontos gerais elencados na agenda, os subitens visavam enfatizar a profundidade pretendida nas discussões por ambas as partes, bem como esclarecer quais os elementos específicos que julgavam não poder se ausentar de um eventual acordo. Definida a agenda de negociação, essa deveria ser aprofundada no seio do “Comité Temático Nacional”,

que contava com número de membros igualmente distribuído entre representantes do governo e da guerrilha e que tinha por função coordenar a realização de audiências públicas – recolhendo suas propostas e as levando para a mesa de diálogos – bem como ser interlocutora entre a mesa e setores sociais interessados.

A amplitude dos fatores contidos na proposta de negociação inicial, que foi apresentada como resultado de tratativas prévias realizadas entre as partes, somada ao abarcamento de questões consideradas prerrogativas exclusivas dos Estados e essenciais para sua manutenção e estabilidade (como o é o tópico relativo às Forças Militares, que se desdobrava, entre outros, em sua atuação para a defesa da soberania colombiana e os tratados internacionais assinados pelo país referentes à essa corporação) demonstravam as fraquezas presentes na negociação desde o início no que tangia à capacidade do governo colombiano de conduzir o diálogo de acordo com os anseios das instituições oficiais do país.

A realidade de que a guerrilha das FARC-EP tenha obtido capital político suficiente para levar os representantes do governo colombiano da época a acordarem em incluir na agenda de negociação de um processo de paz temas relativos à soberania e, portanto, de responsabilidade exclusiva das lideranças políticas oficiais do Estado, são elementos capazes de sustentar a perspectiva de que no final dos anos 1990 a guerrilha colombiana possuía força substancial e essencial no cenário político do país. Ao exigir a inclusão, em diversos temas da agenda, da discussão de acordos internacionais a serem firmados pelo país que versassem sobre tais matérias, as FARC-EP sujeitavam o Estado colombiano a interesses originários de grupos específicos da população, os quais haviam optado por agir fora dos escopos das leis nacionais, e, dessa forma, enfraqueciam o poder de barganha do governo para negociar os termos de rendição e desarmamento do grupo insurgente.

A existência dos itens 3, 4 e 5 (política agrária integral; exploração e conservação dos recursos naturais e estrutura econômica e social) reforçam, porém, a manutenção dos princípios fundadores das FARC-EP como forças-motriz do grupo guerrilheiro para a manutenção do conflito e como elementos fundamentais para qualquer diálogo que pudesse culminar em uma desmobilização da insurgência armada e uma solução negociada.

As FARC-EP utilizaram seu capital político na negociação para inserir como subtópicos claros para interlocução itens como democratização de crédito, redistribuição de terras improdutivas e das adquiridas por meio do narcotráfico/enriquecimento ilícito, substituição de cultivos ilícitos, distribuição de recursos naturais e desenvolvimento sustentável, revisão do modelo de desenvolvimento econômico e redistribuição de receitas, estímulos a economia de todos os tipos (inclusive pequeno porte e solidária), participação social

no planejamento, entre outros. Tais temas refletem a continuidade da significativa importância dos motes políticos e sociais que proporcionaram a fundação do grupo insurgente e que permitiram a sua consolidação como representante dos anseios das camadas da periferia que a sustentavam.

Ao reforçar seus objetivos embasados nas demandas dos setores da população que historicamente representava, a posição da guerrilha demonstrou a manutenção das motivações sociais que, além de possibilitarem sua criação, justificaram a continuidade da sua existência. Com isso, simbolizou a necessidade de negociações relativamente a tais temas a fim de que a obtenção de acordos para suas resoluções influísse diretamente na desmobilização das FARC-EP e no não ressurgimento de insurgências armadas fundamentadas nas mesmas demandas sociais.

Entretanto, durante os diálogos a diretriz mantida pelos altos comandos da guerrilha para seus integrantes manteve-se no sentido da necessidade de ampliação do número de homens que compunham suas fileiras e da propagação de sua presença para mais localidades do país, buscando aproximar-se das zonas urbanas em que o grupo possuía pouca presença (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2013). Assim, a guerrilha sinalizava a dúvida existente quanto ao compromisso efetivo das FARC-EP em consolidarem uma negociação e uma futura desmobilização de seu corpo combatente.

Um dos principais símbolos das diretrizes de ampliação da participação da insurgência na realidade do país pode ser encontrado na criação, em 2000, do chamado *Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia*. Com a divulgação da “*CARTA DE REUNIÓN – ‘El pueblo no puede seguir disperso’*” as FARC-EP incentivaram o nascimento de um movimento político no seio da sociedade civil do país com o objetivo de reunir “a todos os patriotas que anseiem os objetivos libertários e de unidade latino-americana pelos quais combateu Simón Bolívar. Nele cabem e se integram aqueles que desejem levar o seu grão de areia para a reconstrução e a reconciliação nacional” (FARC-EP, 2000, tradução nossa).¹²

Com isso, o grupo guerrilheiro estimulou a criação de uma organização política, de caráter irregular e com organização menos burocrática (diferenciando-se dos partidos políticos tradicionais), a fim de reunir as camadas sociais que se identificassem com seus ideais e suas lutas, que não se sentissem representados pelas organizações políticas já existentes, mas que procurassem meios de colaborar que não presumissem envolvimento direto com a via armada.

¹² No original: “a todos los patriotas que anhelen los objetivos libertarios y de unidad latinoamericana por los que combatió Simón Bolívar. En él caben y se integran quienes deseen aportar su grano de arena a la reconstrucción y la reconciliación nacional.”

Tal grupo, apesar de vinculado diretamente às FARC-EP (contando com membros da liderança guerrilheira em sua cúpula e com a colaboração do grupo para sua estruturação) também possuía a liberdade de diferenciar-se desta desde que não se distanciasse significativamente dos objetivos gerais, políticos e sociais, por ela defendidos.

Enquanto estimulava a criação de um movimento político por meio do qual os insatisfeitos com o status quo da política nacional poderiam atuar, as FARC-EP também retomavam, em 2000, sua definição do que seria a construção de uma realidade de paz no país. No documento divulgado por ocasião do aniversário da guerrilha, renovaram a constatação de que a paz se sobreporia a uma situação de cessar-fogo, pois demandaria uma mudança nas relações de trabalho (com o fim do que consideravam como abuso do trabalhador por parte de seus patrões e com a queda do desemprego), uma diminuição no custo de vida para a população mais vulnerável (ou um aumento salarial que correspondesse às necessidades desta), a distribuição das terras concentradas em poder de pequenos grupos, o cuidado com o aumento da população das cidades (bem como com as condições desse novo montante populacional, como moradia, saúde, educação, etc.), a atenção aos movimentos de privatização (bem como qualquer envolvimento ilícito dos poderes públicos com empresas privadas) e uma mudança na abordagem do reaparelhamento e utilização das forças nacionais em repressão (com destaque importante para as consequências do Plano Colômbia para tais usos, bem como para a soberania nacional) (COMISION HISTORICA, 2005, p. 122).

Em todos esses elementos a guerrilha demonstrava mais uma vez suas intenções de envolver-se apenas em processos de negociação que incluíssem efetivamente mudanças perceptíveis na sociedade colombiana – em todos os fatores por ela considerados como essenciais para alterações nas condições de vida dos setores populares que clama representar, bem como nas condições segundo as quais se desenvolvia o jogo político do país – buscando influir nas mudanças que julgava necessárias para que o contexto que permitiu o seu surgimento não mais ocorresse no país.

3.2.1 A teoria de *ripeness* e sua aplicação à negociação de Andrés Pastrana

Segundo William Zartman (2008), a negociação é um processo no qual dois ou mais participantes combinam seus pontos de vista conflitantes em uma decisão única, em uma perspectiva delineada pela teoria dos jogos conhecida como exercício de “soma positiva”¹³.

¹³ Parte da vertente da teoria dos jogos de “soma não nula” na qual as ações das partes podem resultar em claros ganhos ou perdas para ambos (no exercício de “soma positiva” ambas as partes buscam beneficiar-se mutuamente) (VON NEUMANN; OSKAR, 1953).

Dessa forma, Zartman afirma que o interesse das partes em negociar está em que ambas alcancem resultados acordados que superem a situação em que se encontram e que as coloque em uma posição melhor do que a mantida pela ausência de acordo, caso contrário não seria possível um entendimento.

Com isso, as partes em uma negociação seriam determinadas, mas seus valores seriam negociáveis e a própria alteração de suas interpretações quanto aos valores seria fundamental para encontrarem seus pontos comuns. Tais alterações, segundo Zartman (2008), poderiam se dar por meio de persuasão, coerção ou força e, durante a negociação, permitiriam que o diálogo se mantivesse ao colocar os pontos em negociação sob os mantos do aceitável, não aceitável ou negociável.

Assim, ambas as partes teriam poder sobre a outra e a percepção de cada uma relativamente à necessidade de prosseguir com o diálogo ganha importância para que os poderes de barganha de ambas se aproximem. Do contrário, quando algum dos lados percebe a existência de alternativas à negociação, enfraquece-se a decisão conjunta de entendimento e uma das partes aumenta sua capacidade de pressão sobre a outra, reforçando seu poder na decisão de dar ou não continuidade ao diálogo.

A partir da análise da presença de interesses não só contraditórios entre as partes, mas também opostos ao estabelecimento de um processo de negociação efetivo, é possível perceber a ausência de elementos que sintetizem a aplicação, em uma análise, de conceitos considerados fundamentais para a vertente de estudiosos de processos de negociação que partem da teoria chamada *ripeness* (ou *maturação* em tradução livre) para estudar tais acontecimentos, quais sejam os de *mutually hurting stalemate* ([MHS], ou *impasse mutuamente danoso* em tradução livre) e *mutually enticing opportunities* ([MEOs], ou *oportunidades mutuamente atraentes* em tradução livre).

O desenvolvimento da perspectiva de maturação de um conflito surgiu como contraponto à visão, até então dominante entre aqueles que se dedicavam aos estudos de processos de negociação, segundo a qual o elemento mais importante para a resolução de um conflito é o conteúdo das propostas elaboradas para este fim. Ou seja, segundo autores como Terrence Hopmann (1997), a possibilidade de obtenção de uma solução para um conflito advém da busca, pelas partes envolvidas neste, por encontrar acordos aceitáveis ou estratégias de negociação que condigam, ao menos parcialmente, com os interesses de ambos.

Já para a teoria de *ripeness*, sem desconsiderar a significância do conteúdo da negociação, a questão do tempo de um conflito e o momento em que um processo de negociação é estabelecido teriam uma importância maior na determinação de seus resultados. Um dos

grandes expoentes dessa teoria, William Zartman, em seu texto chamado “*Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond*” (2000) apresenta como um dos princípios de sua perspectiva o de que para uma solução acordada ser possível é preciso que o conflito tenha alcançado o nível de maturidade, que poderia ser identificado por meio de uma análise subjetiva das condições de cada uma das partes.

Apesar de Zartman ser considerado um importante expoente da visão teórica a respeito da necessidade de uma maturidade do conflito para que seja possível estabelecer uma negociação bem-sucedida, este ressalta, em especial neste artigo do ano de 2000, que tal perspectiva, na realidade, teria tido sua gênese no seio dos corpos diplomáticos dos países atuantes no cenário internacional.

Em 1988 o então Secretário de Estado dos EUA, George Schultz teria escrito que “Você deve fazer a coisa certa no momento certo” e “O sucesso das negociações é tributável não a um procedimento particularmente escolhido, mas à prontidão das partes de explorar oportunidades, confrontar escolhas difíceis e fazer concessões justas e mútuas” (Zartman, 2000, p. 226 e 227, tradução nossa).¹⁴ Os diplomatas e políticos atuantes nas relações interestatais teriam sido os primeiros, nos momentos que sucederam as tensões da Guerra Fria, a perceberem a necessidade de certa maturidade, ou seja, da capacidade de reconhecer os momentos mais oportunos nos interesses das partes envolvidas em um conflito – como um fator que extrapola a análise dos conteúdos de uma interlocução – para estabelecer negociações e possíveis concessões que tivessem capacidade real de levar a um diálogo do qual seriam extraídos resultados satisfatórios para todos os lados envolvidos.

Segundo a vertente analítica da teoria de *ripeness*, a necessidade de estabelecer uma negociação na qual as partes envolvidas no conflito consigam encontrar um meio termo entre suas ambições e demandas não deixa de estar presente em suas interlocuções. Entretanto, tal necessidade perde um pouco a centralidade na determinação de possíveis negociações frente à necessidade de que o confronto alcance a chamada maturidade, na qual soluções alternativas ao diálogo (em especial a via militar) sejam bloqueadas ou seriamente dificultadas em seu caminho de alcançar uma solução satisfatória, para pelo menos uma das partes, de modo a deixar os envolvidos no conflito em uma situação possivelmente custosa e desconfortável.

Tal mudança no contexto, para uma ou ambas as partes, levaria a acordar em torno de propostas que possam já ter sido aventadas, mas cuja atratividade aumenta. Este novo cenário,

¹⁴ No original: “You have to do the right thing at the right time.” “The success of negotiations is attributable not to a particular procedure chosen but to the readiness of the parties to exploit opportunities, confront hard choices, and make fair and mutual concessions”.

segundo Zartman, seria determinado através de análises subjetivas do conflito e de seus integrantes para a classificação de um momento como maduro e, portanto, propenso ao estabelecimento de uma negociação cujo resultado seria satisfatório para findar o conflito. As interpretações subjetivas do conflito permitiriam a constatação da existência ou não das condições, determinadas nos conceitos da teoria, de fatores de maturidade que permitiriam o estabelecimento de negociações com probabilidades de desfecho favorável.

Tais proposições ficam mais claras quando analisamos os dois conceitos acima mencionados – *MHS* e *MEOs* – os quais referem-se a condições que podem se apresentar no desenrolar de uma situação de conflito.

Nesse sentido, o conceito de *MHS* apresenta a necessidade de que, para o conflito ser considerado “maduro”, deve ser constatada uma situação de impasse entre as partes, configurando um momento a partir do qual possam ocorrer situações catastróficas se mantida a realidade da contenda. Tais possíveis consequências desastrosas não precisam ser iguais para ambas as partes, mas as ações que possam ser tomadas para superá-las pressupõem desvantagens ou malefícios para ambos os lados, de forma que se mostre mais vantajosa a opção por uma saída negociada para o contencioso.

Relativamente ao conceito de *MEOs*, a teoria o apresenta como possível símbolo da realidade de maturidade de um conflito ao iluminar o momento em que este tenha atingido um ponto a partir do qual uma solução negociada apresenta oportunidades mais vantajosas e, conseqüentemente, atraentes do que a manutenção de uma disputa armada. Tais oportunidades podem se apresentar a partir de elementos internos ou externos ao conflito, podendo se materializar mesmo como a perspectiva de obter melhores resultados para suas demandas – políticas, sociais ou econômicas – através de alterações na relação entre as partes a partir do fim do conflito. Segundo Zartman há, todavia, poucas análises referentes à presença de elementos em situações de conflitos reais que se relacionem com o conceito de *oportunidades mutuamente atrativas*.

É possível perceber, assim, as correspondências entre a teoria da *maturidade* e as particularidades dos conflitos e das possibilidades de encaminhamento das negociações. Apesar de ter gênese e foco, apreensíveis por essa apresentação, fundamentadas em conflitos interestatais, o conflito colombiano pode ser analisado pelo mesmo prisma. Isto, pois neste caso em particular há a percepção de que nos momentos de negociação os governos nacionais colombianos, inclusive a gestão Pastrana, reconheceram a validade de representantes das FARC-EP enquanto interlocutores políticos e parte negociante, com interesses particulares e com possibilidades futuras de implementação dos termos acordados. Com isso, podemos

adaptar a análise, construída para tratar de uma relação entre dois Estados soberanos em disputa, para a análise de dois interlocutores distintos e com poder de ação política reconhecidos.

A despeito das vantagens apresentadas pela teoria de *ripeness* para a determinação do momento adequado para o estabelecimento de um processo de negociação bem-sucedido, esta também possui suas limitações. Ao delimitar a análise às condições, demandas, necessidades, concessões, caráter e demais características relevantes das partes diretamente envolvidas no processo de diálogo, esta visão restringe possíveis análises de atores que, mesmo não estando diretamente envolvidos na negociação em questão, possam causar constrangimentos, impedimentos, obstáculos e mesmo determinar o fim das negociações de acordo com seus interesses particulares e até por sua exclusão do processo em voga, como aqueles que agem dentro da categoria de *spoilers*.

Ademais, ao defender a existência de um momento ideal para que seja estabelecida a interlocução, a visão fundamentada na maturidade, pautando as ações dos atores, pode limitar ou prolongar as possibilidades de negociação, desnecessariamente os levando à escolha de circunstâncias desfavoráveis que pareçam se adaptar aos elementos buscados. Por fim, ao permitir a delimitação de contextos específicos nos quais seria possível estabelecer negociações com mais altas probabilidades de sucesso, ocasionando prováveis limites aos resultados a serem obtidos, abre espaço a restrições desnecessárias para a própria construção da negociação e cria constrangimentos dispensáveis às partes e seus representantes durante o estabelecimento dos diálogos e construção dos acordos.

No caso da negociação desenvolvida sob a gestão de Pastrana, a validade da análise através da teoria de *ripeness* pode ser pautada na consideração de que neste processo foi determinada uma agenda de diálogo que valorizava sobremaneira o conteúdo das interlocuções visando delinear as linhas de possíveis interesses comuns entre as partes. Entretanto, a capacidade de identificar as fontes das demandas das partes não foi suficiente para permitir que o processo avançasse até a obtenção de um acordo que findasse o conflito.

Extrapolando os problemas derivados da formulação da agenda de diálogo, outros obstáculos surgiram durante o desenvolvimento do processo de negociação e foram construindo as condições para sua incapacidade de gerar uma solução acordada entre governo e guerrilha.

No momento do conflito colombiano, as situações de maturação favorável, como definidas pela teoria, não se configuravam. Tanto a evolução positiva do contexto das FARC-EP – em que crescia o número de integrantes em suas fileiras e sua capacidade de combate às forças oficiais – quanto a situação do governo Pastrana – que seguia buscando reforçar suas capacidades militares com o objetivo de dar combate às forças da insurgência – não

configuravam contexto em que existissem impasses intransponíveis dentro do conflito, menos ainda apresentava-se a solução negociada como alternativa mais vantajosa para nenhuma das partes, pois ambas ainda enxergavam a possibilidade de obter vitória por meio do enfrentamento armado.

O contexto colombiano sinalizava crescente interesse de ambos os lados de conseguir sobrepor suas demandas e alcançar seus objetivos fora das negociações, isto é, por meio das armas. A guerrilha visualizava em seu crescimento a possibilidade de alcançar seus desígnios através tomada do poder. O governo, com a reforma promovida nas forças públicas, defendia a possibilidade de dar combate aos grupos insurgentes, enfraquecendo-os na sua luta. Por outro lado, faltavam estímulos ou indicativos de que seria possível a construção de melhores relações entre as partes com o fim dos enfrentamentos a fim de que os objetivos de ambos fossem alcançados, uma vez que os interesses dos negociadores em alcançar uma solução efetiva por meio do diálogo estiveram em questionamento desde o princípio das aproximações.

3.3 A dimensão internacional do processo de Andrés Pastrana

Apesar dos problemas já apresentados, que incidiram nas razões pelas quais o processo de paz do governo de Andrés Pastrana findou-se sem solução para o conflito, a iniciativa, tomada nesse momento, de inserir a comunidade internacional como participante efetivo durante os diálogos significou uma mudança no processo que marcou os anos subsequentes.

Uma vez definida a agenda de negociação e com a sua divulgação interna e externamente à Colômbia, governo e guerrilha acordaram na realização de uma volta internacional da mesa de diálogo visando conseguir apoio de outros países para a solução do conflito interno colombiano (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014; COMISION HISTORICA, 2005). Durante as visitas realizadas estiveram presentes representantes do governo colombiano e da guerrilha, sendo ambos recebidos por representantes dos países da comunidade internacional e tendo a possibilidade de apresentar suas perspectivas sobre o processo que se estava instaurando na Colômbia com vistas ao fim da confrontação.

O fato de que a presença de representantes da insurgência em tais visitas tenha sido avalizada pelo governo de Andrés Pastrana pode ser analisado como um dos sinais de reconhecimento das FARC-EP como interlocutor político válido tanto no conflito como nas negociações de paz que se desenrolavam no país.

Entre os países que declararam seu apoio aos diálogos, parte tinha seu interesse pautado em questões relativas aos direitos humanos e parte no fim das relações entre guerrilha

e a economia do narcotráfico, visando enfraquecer a última (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

Ao criar o “Grupo de Países Amigos do Processo de Paz com as FARC-EP” – composto por Canadá, Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela, além de organizações multilaterais, organizações não governamentais (ONG) e setores da sociedade civil colombiana e estrangeira (VELÁSQUEZ, 2003) – o governo colombiano sinalizou a importância crescente de outros países na gestão de uma solução para o conflito interno do país. Entre outras prerrogativas, os países desse grupo deveriam contribuir para facilitar o desenvolvimento do processo e a consecução de um acordo, desde que a pedido das partes.

A Venezuela, em particular, tornou-se um país a ganhar, gradativamente, maior importância no concernente ao conflito entre governo e FARC-EP. Com efeito, à relevância do território compartilhado nas fronteiras, com presença de frentes do grupo guerrilheiro em partes de sua extensão, somou-se, com a ascensão ao poder de Hugo Chávez, a declaração de neutralidade venezuelana frente ao conflito vizinho (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2006). A postura da Venezuela sob o comando de Chávez levou a que o país passasse a apresentar-se como possível interlocutor entre o governo e a guerrilha, podendo atuar favoravelmente ou não para o fim do conflito armado. Entretanto, apesar de o país ser parte do “Grupo de Países Amigos do Processo de Paz com as FARC-EP”, o momento vivido pelas duas partes do conflito foi mais significativo para determinar a impossibilidade de que o processo de paz tivesse seguimento.

Já os EUA, ausentes do grupo de interlocutores, iniciaram com o governo de Andrés Pastrana negociações para o estabelecimento do Plano Colômbia, firmado durante sua administração e fortalecido durante os anos seguintes, sob a gestão de Álvaro Uribe Vélez. A firma do acordo para instalação das medidas previstas no Plano uniu-se aos obstáculos presentes para a consolidação de um acordo de paz e reforçou a impossibilidade de uma solução negociada para o conflito colombiano nesse momento.

Com o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, de alguns dos pilares que sustentavam as práticas de política internacional do período, como anteriormente mencionado, os países precisaram buscar alternativas para justificar suas atuações no sistema internacional. Com o crescimento das práticas do narcotráfico entre países latino-americanos (enquanto principais produtores) e os EUA (enquanto importante consumidor) os últimos passaram a inserir com maior relevância o tema em suas agendas políticas. A proximidade das relações entre o vizinho do Norte e a Colômbia, bem como o crescimento da produção de ilícitos no país andino e da

importância política dos grupos responsáveis (como evidenciado pelo caso do “proceso de los ocho mil” ocorrido durante a gestão Samper) levou a um aumento do destaque atribuído ao tema nas políticas bilaterais dessas nações.

Nesse ensejo político, somado ao cenário de malogro da tentativa de processo de paz entre governo colombiano e FARC-EP, surgiu entre Colômbia e EUA a proposta de criação e implementação do chamado Plano Colômbia. No site da embaixada dos Estados Unidos em Bogotá o acordo entre os dois países, que instituiu a participação da potência para apoiar a formulação das respostas aos maiores problemas do país, está resumido da seguinte forma:

Durante a administração Pastrana, os Estados Unidos responderam ao pedido do Governo Colombiano por apoio internacional para o Plano Colômbia fornecendo ajuda substancial voltada para ampliar as capacidades antinarcóticas da Colômbia, para expandir e consolidar a presença do governo e para melhorar as condições de vida dos colombianos mais vulneráveis ao fornecer oportunidades sociais e econômicas sustentáveis, protegendo os direitos humanos, fortalecendo o estado de direito e tornando o governo mais transparente, participativo e responsável. Os EUA continuaram em cooperação estreita com a Colômbia sob a administração Uribe. Entre as promessas de Uribe estava a de continuar a buscar os amplos objetivos do Plano Colômbia dentro do quadro de uma estratégia de segurança a longo prazo (PLAN..., [2015], tradução nossa).¹⁵

O Departamento Nacional de Planejamento do governo colombiano, por sua vez, apresentou o Plano Colômbia como tendo estabelecido:

... o marco institucional de cooperação bilateral entre o Governo dos Estados Unidos e o Governo da Colômbia para: i) fortalecer as capacidades operacionais da Força Pública contra a cadeia de produção do narcotráfico e a luta contra os Grupos Armados a Margem da Lei (GAML); ii) influenciar uma estratégia de proteção e assistência social que permita fortalecer as condições econômicas e sociais os colombianos; iii) contribuir aos processos de Desarmamento, Desmobilização e Reinserção (DDR) junto com as reformas judiciais que estavam em curso na Colômbia (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pág. 10; tradução nossa).¹⁶

Assim, o Plano Colômbia, cujas negociações se iniciaram ainda no primeiro ano do governo de Pastrana, mas foi apenas assinado em 2000, apresentou-se desde o início como uma plataforma de investimento do governo dos EUA cujas diretrizes, apesar de contemplarem questões sociais, enfocavam-se primordialmente em elementos relativos ao desenvolvimento

¹⁵ No original: “During the Pastrana administration, the United States responded to the Colombian Government's request for international support for Plan Colombia by providing substantial assistance designed to increase Colombia's counternarcotics capabilities, to expand and consolidate government presence, and to improve the livelihoods of the most vulnerable Colombians by providing sustainable social and economic opportunities, protecting human rights, strengthening rule of law, and making governance more transparent, participatory and accountable. The U.S. has continued close cooperation with Colombia under the Uribe Administration. Among Uribe's promises was to continue to pursue the broad goals of Plan Colombia within the framework of a long-term security strategy.”

¹⁶ No original: “... el marco institucional de cooperación bilateral entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Colombia para: i) fortalecer las capacidades operacionales de la Fuerza Pública contra la cadena de producción del narcotráfico y la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML); ii) apalancar una estrategia de protección y asistencia social que permitiera fortalecer las condiciones económicas y sociales de los colombianos; iii) y coadyuvar a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) junto con las reformas judiciales que estaban en curso en Colombia”

das Forças Armadas do país latino a fim de que esta criasse as condições necessárias para dar combate aos grupos considerados criminais em atuação no país.

A mudança gerada na conjuntura internacional pelos ataques sofridos pelos EUA em 11 de setembro de 2001, que reforçaram a opção política desse país de combater grupos considerados ameaças à estabilidade política e possíveis ameaças ao próprio país norte-americano (como o seriam os grupos insurgentes colombianos ao ameaçarem a estabilidade de um importante parceiro econômico e político, como a Colômbia, e ao se associarem às práticas de narcotráfico), influenciou na consolidação da parceria no setor de segurança entre os dois países. Um importante fator dessa consolidação, como exploramos melhor mais adiante, esteve na confirmação da classificação das FARC-EP como grupo terrorista por parte do Departamento de Estado dos EUA, posição essa que justificaria a não negociação e o combate armado à guerrilha.

Ao delinear suas propostas para o Plano Colômbia, os EUA buscaram que outros atores internacionais tomassem parte nas iniciativas de combate ao narcotráfico, em especial países europeus. Para tanto, no montante que deveria ser designado para o Plano estavam contidos valores a serem aportados pelos EUA, pela própria Colômbia e por membros do velho continente. Entretanto, enquanto os EUA investiram cerca de US\$9,5 bilhões e a Colômbia cerca de US\$ 131 bilhões (ambos no período entre 1999 e 2015) (MINISTERIO DE DEFENSA, 2016, pág. 2), principalmente na esfera da defesa do país latino, a contribuição europeia ocorreu por meio da determinação de condições mais específicas quanto ao seu investimento, a fim de respaldar a posição majoritária do bloco europeu de discordância quanto à opção armada para a resolução do conflito (PARLAMENTO EUROPEO, 2001).

Para não se eximirem totalmente de investimentos em prol da resolução do conflito e restabelecimento da paz no país, os países membros da União Europeia estabeleceram investimentos a serem realizados na Colômbia limitados às temáticas de desenvolvimento social e econômico, estímulo à produção de cultivos alternativos, a reformas administrativas e judiciais, bem como promoção de direitos humanos (áreas para as quais comprometeu-se com €\$ 105 milhões no período entre 2000-2006) (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2006).

O período de diálogo estabelecido foi marcado, então, pela busca, por parte das FARC-EP, de consolidar as forças do grupo guerrilheiro e sua presença em uma mais ampla área do país. Já relativamente ao governo colombiano, o mesmo momento caracterizou-se pela busca por fortalecer e modernizar suas Forças Armadas, além da assinatura de uma parceria com a potência global que envolveria, entre outros fatores, investimentos no setor militar do país.

Tais elementos permitem interpretar que outro grande obstáculo para a consolidação do processo de paz foi o fato de que ambas as partes centrais ao diálogo retinham interesses particulares específicos que se contrapunham à busca por um interesse comum que se sobrepusesse a todos os demais. Ou seja, para além da ausência de maturação do conflito, no momento do processo liderado por Pastrana mesmo o outro princípio basilar para o sucesso da negociação, qual seja a capacidade de comprometer interesses opostos em prol de um entendimento entre as divergências, estava ausente do diálogo.

Em seu momento final, o processo de negociação entre as FARC-EP e o governo colombiano havia obtido, além da delimitação da zona desmilitarizada de San Vicente de Caguán para a interlocução, a determinação de um cessar-fogo temporário e um acordo humanitário. Porém, os obstáculos apresentados por ambas as partes dificultaram o avanço das negociações e culminaram na finalização do processo sem a realidade de uma solução negociada.

Para o governo haveria pouca disposição da guerrilha em empenhar-se em uma negociação efetiva com chances reais de solucionar o conflito, inclusive aumentando ações violentas – como o sequestro do senador Jorge Eduardo Gechem Turbay e de outras personalidades importantes – que reforçavam as chances de que as negociações não avançassem (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2013; 2014; PECAUT, 2010). Já para a guerrilha a manutenção do combate armado por parte das forças do Exército nacional, bem como as possibilidades de aproveitar-se do momento para reforçar a via militar para a tomada do poder teriam sido elementos significativos para que o processo de paz iniciado por Pastrana encontrasse seu fim antes mesmo de terminar sua gestão (COMISION HISTORICA, 2005; PECAUT, 2010).

4. O SÉCULO XXI E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA REALIDADE COLOMBIANA

4.1 Introdução

No presente capítulo analisamos o contexto que sucedeu o fim da terceira tentativa de negociação entre governo e guerrilha, abordando as mudanças provocadas na Colômbia pelo governo de Álvaro Uribe, enquanto sucessor de Pastrana, com uma visão significativamente divergente do último sobre qual deveria ser a abordagem aplicada ao conflito interno vivido no país. Tais modificações seriam as bases da construção do cenário no qual, em 2012, foi possível ao presidente seguinte, Juan Manuel Santos, instalar novo processo de diálogo com a insurgência.

Com o malogro da tentativa de negociação entre a gestão de Andrés Pastrana e a guerrilha das FARC-EP, com o crescimento da presença da guerrilha no interior da Colômbia, com a aproximação entre o financiamento da guerrilha e a economia de ilícitos, com o aumento da aproximação entre o governo colombiano e o dos EUA – em especial no concernente ao setor de segurança e defesa – e com a mudança na conjuntura internacional (pós ataques de 11 de setembro) o início do século XXI assistiu a ascensão de um governo nacional cuja plataforma buscava um claro distanciamento das práticas de negociação com a insurgência. A instalação da gestão Uribe se deu fundamentada nos alicerces do combate direto aos grupos guerrilheiros como meio para finalizar o conflito interno no país e a possibilidade de construção de um cenário de paz após quase quatro décadas de conflito.

4.2 A eleição de Álvaro Uribe e o Plano Colômbia

Com o clima político do país tomado pelo processo de negociação fracassado de Andrés Pastrana, gerando uma desconfiança na possibilidade de se alcançar uma solução negociada para o conflito interno colombiano, Álvaro Uribe Vélez se apresentou, nas eleições presidenciais de 2002, como o candidato que possuía uma proposta claramente divergente, de empenhar-se mais no combate armado aos grupos insurgentes presentes no país, os quais envolviam-se, em alguma medida, com as atividades criminais que eram foco do combate proposto pelo Plano Colômbia.

A revisão constitucional durante o primeiro mandato de Uribe, que gerou a possibilidade de reeleição para a chefia do executivo (ACTO..., 2004), aumentou o período de tempo que o presidente disporia para executar os planos delineados para o tratamento com a insurgência. Com isso, a reeleição de Uribe em 2006 permitiu, pela primeira vez na história

recente do país, trabalhar com um maior período de tempo no desenvolvimento de sua visão sobre o conflito interno na Colômbia.

Com isso, embalado pela reforma das Forças Públicas que havia sido feita na gestão anterior e com o respaldo recebido para desenvolvimento de suas capacidades militares através da parceria com os EUA, a gestão de Uribe (2002 – 2010) foi marcada pela opção pelo combate militar das guerrilhas colombianas, com destaque para as FARC-EP, em detrimento do estabelecimento de processos de negociação. Mesmo com o foco principal inicial dos investimentos financeiros do Plano Colômbia tendo sido destinado às políticas de combate ao narcotráfico, a associação entre estas práticas ilegais e as fontes de renda de grupos insurgentes, principalmente das FARC-EP, levou a que tais recursos acabassem por também ser aplicados no combate às guerrilhas.

Nos objetivos divulgados da assistência militar dos EUA para a Colômbia passaram a constar tanto a redução do cultivo de produtos ilícitos para uso comercial (e as práticas relacionadas, como a lavagem de dinheiro), quanto o combate às organizações responsáveis pelo tráfico de drogas (GUZZI, 2008). O envolvimento de integrantes das FARC-EP em diversas áreas da prática de produção e comércio de ilícitos, principalmente com o fornecimento de segurança para os grupos de narcotraficantes diretamente responsáveis pelos negócios, bem como a vinculação econômica entre as práticas ilegais e fontes de renda para o financiamento das ações insurgentes levou, então, a que o combate ao narcotráfico, pilar oficial do desenvolvimento e implementação do Plano Colômbia, transbordasse em ações cujo objetivo era o combate às guerrilhas, com o argumento de abalar e enfraquecer a produção e o comércio de entorpecentes.

Para alcançar os objetivos do Plano, as políticas promovidas pela Colômbia com anuência do parceiro do Norte incluíram, entre outras opções, as práticas de erradicação e interdição.

A interdição refere-se ao deslocamento de efetivos estadunidenses em bases e águas internacionais, e uma estreita cooperação com as forças de segurança, para poder encontrar centros de produção de drogas e deter os envios de drogas por meio ar, terra, mar e rios. A erradicação de cultivos – que segundo os funcionários dos Estados Unidos é o mais fácil, porque os cultivos estariam ao ar livre e não se movem – leva à destruição forçada (ou, raras vezes, voluntária) de cultivos por parte das forças de segurança sobre o terreno ou, no caso da Colômbia, mediante fumigação aérea. (ISACSON, 2005, p. 44, tradução nossa)¹⁷

¹⁷ No original: “La interdicción requiere el despliegue de efectivos estadunidenses en bases y aguas internacionales, y una estrecha cooperación con las fuerzas de seguridad, para poder encontrar centros de producción de droga y detener los envíos de drogas por aire, tierra, mar y ríos. La erradicación de cultivos – que según los funcionarios de Estados Unidos es lo más fácil porque los cultivos están al aire libre y no se mueven – conlleva la destrucción forzosa (o, rara vez, voluntaria) de cultivos por parte de las fuerzas de seguridad sobre el terreno o, en el caso de Colombia, mediante la fumigación aérea.”

Segundo o Departamento Nacional de Planeación (2006) do governo colombiano, porém, os objetivos do Plano Colômbia seriam mais bem delineados para incluir, para além dos objetivos econômicos e sociais junto à população, o fortalecimento das capacidades de operação das forças armadas tanto contra a cadeia de produção de ilícitos quanto contra os grupos armados ilegais, bem como uma contribuição à desmobilização desses grupos.

Sendo assim, na perspectiva do governo colombiano, a participação do Plano Colômbia nos processos de combate e desmantelamento dos grupos insurgentes atuantes no país era tida como fato.

Considerando a vinculação entre a insurgência e a economia do narcotráfico, para além da possibilidade de utilização dos recursos do Plano Colômbia para o combate direto dos grupos guerrilheiros, ao ampliarem-se as iniciativas de desmantelamento das redes de produção de ilícitos e, conseqüentemente, da comercialização e dos recursos obtidos através dessas práticas, acabaram por gerar conseqüências para as FARC-EP através dos efeitos negativos surtidos no capital que obtinham por meio de tais práticas.

Durante a vigência do Plano Colômbia, enquanto simultânea aos mandatos do presidente Uribe, a inversão de capital proveniente dos EUA no orçamento militar da Colômbia aumentou significativamente. Segundo o Ministério da Defesa (2016), durante os primeiros 15 anos do Plano (entre 2000 e 2015), os números teriam girado em torno de um investimento de US\$9,6 bilhões por parte do governo dos EUA no setor de defesa do país, enquanto o governo da Colômbia teria investido US\$ 131 bilhões no mesmo período.

Alguns desses dados se pode observar nos Gráficos 2 (dados sobre a evolução dos recursos do Plano Colômbia) e 3 (dados sobre a Cooperação dos EUA em porcentagens do orçamento do setor de defesa colombiano):

Gráfico 3 – Evolução dos recursos do Plano Colômbia



Fuente: Ministerio de Defensa y Security Assistance Monitor, Center for International Policy.

Gráfico 4 – Cooperação dos EUA em % do PIB do Setor Defesa



Fonte: Plan Colombia: Balance de los 15 años

Estes investimentos, realizados tanto pelo governo dos EUA quanto pelo colombiano, foram divididos, nesse período, em três fases. O documento *“Plan Colombia: Balance de los 15 años”*, elaborado pela Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno e pela Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas denominou as fases como *“Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”* (com duração de 2000 a 2006), *“Estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social”* (com duração de 2007 a 2009) e *“Desarrollo estratégico para Colombia”* (com duração de 2010 a 2015).

A primeira fase visava o fortalecimento das forças oficiais do país e dos mecanismos de erradicação de cultivos ilícitos, bem como um apoio ao desenvolvimento alternativo e econômico das áreas afetadas pelo conflito. A segunda voltou os recursos para o combate ao terrorismo e o narcotráfico, além do fortalecimento da justiça, o desenvolvimento integral social e o início do processo de nacionalização do material militar entregue no marco do Plano Colômbia. Por fim, a terceira fase deu prosseguimento com o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, bem como ao investimento em programas econômicos e sociais para setores vulneráveis da população e na governabilidade democrática.

Mesmo apenas as duas primeiras fases tendo sido desenvolvidas durante a gestão de Álvaro Uribe, as três constituem um *continuum* do projeto proposto pelo Plano Colômbia. Por esse motivo as discutimos neste momento a fim de caracterizar as mudanças projetadas para o cenário interno do país durante o período. Durante a execução da segunda fase do Plano Colômbia, na qual o enfoque voltou-se para o combate ao terrorismo, o Ministério da Defesa colombiano foi comandado por Juan Manuel Santos, quem posteriormente foi eleito Presidente

da República e conduziu um processo de paz com a guerrilha das FARC-EP que foi capaz de obter uma solução negociada para o conflito. Exploramos mais adiante os motivos pelos quais consideramos que este acordo foi possível mesmo com essa figura política tendo sido responsável por comandar a fase de recrudescimento do combate armado à insurgência durante a segunda etapa da gestão Uribe.

O gráfico 3 mostra como a evolução dos investimentos se deu segundo as fases do Plano e, analisá-la de acordo com os objetivos de cada fase, permite perceber como se desenvolveram os objetivos das partes envolvidas nos investimentos. A expressiva maioria do investimento foi feita na primeira fase, na qual o principal objetivo centrava-se no fortalecimento das forças do governo (segundo o mesmo documento, 72% dos investimentos do Plano teriam sido destinados ao componente militar e policial colombiano). O fato de esta ser responsável por cumprir os objetivos de combate ao terrorismo e ao narcotráfico, enfocados nas fases seguintes, mostra a importância dada pela opção militar para construir a segurança interna e a para fortalecer as forças do governo para que pudessem dar combate efetivo à insurgência (afetando as finanças do grupo ao atacar a produção de ilícitos, combatendo localidades onde os grupos estivessem concentrados e, com isso, afetando negativamente sua capacidade de ação, além de capacitar materialmente as forças oficiais do governo).

Além da capacitação material, os recursos do Plano destinados à esfera da segurança permitiram a capacitação dos integrantes das instituições do setor (Forças Armadas, Polícia Nacional) com o apoio do Departamento de Defesa dos EUA, ademais do aumento do contingente da Força Pública do país (segundo dados do governo teria quase triplicado durante o período de vigência do Plano).

A profissionalização investiu também na coordenação das ações entre as diversas instituições, visando aprimorar os resultados dos esforços de combate, bem como o aprimoramento dos instrumentos usados (aumentando-os em termos de quantidade e adaptando-os às situações nas quais as forças deveriam atuar). Na tabela abaixo os equipamentos adquiridos através do Plano, segundo dados do governo:

Tabela 1 – Aquisições através do Plano Colômbia

Adquisiciones por Plan Colombia	
•	H-1N Huey Helicopteros
•	50 UH-II Huey-II Helicopteros
•	20 UH-60 Black Hawk Helicopteros
•	Un número no determinado de misiles dirigidos (bombas inteligentes)
•	13 AT-802 avionetas de fumigación
•	11 OV-10 avionetas de fumigación
•	1 T-65 avioneta de fumigación
•	4 T-27 Transporte aéreo (Hércules)
•	2 Caravan (transporte aéreo)
•	7 Aviones no tripulados
•	95 botes de patrullaje
•	8 lanchas rápidas

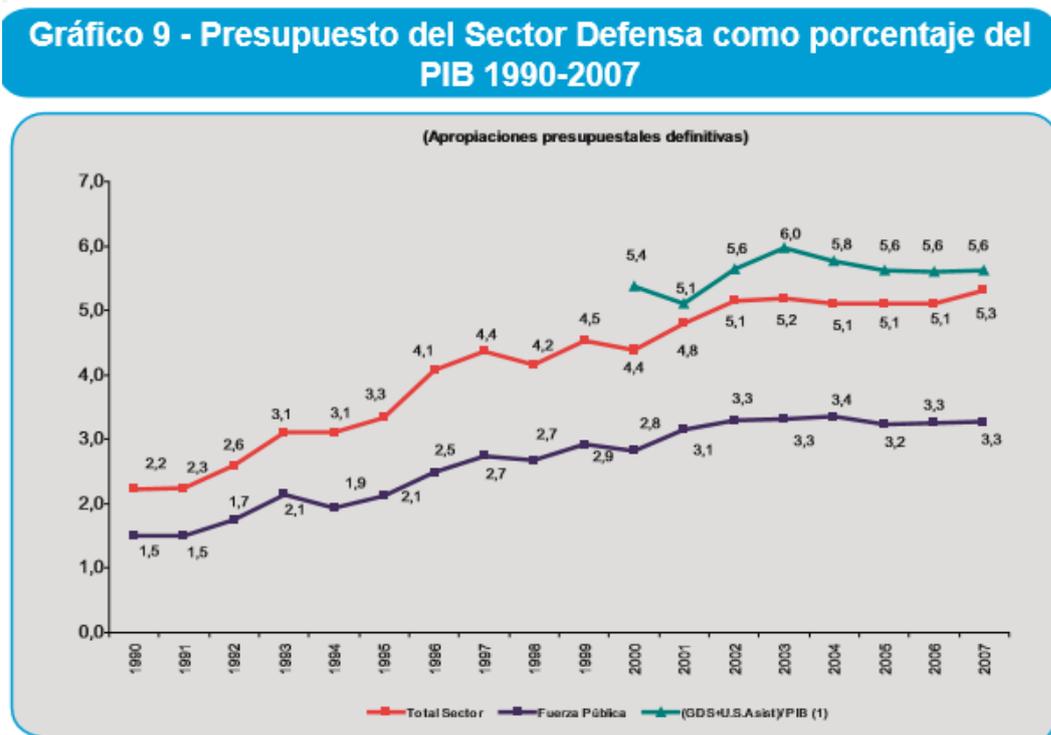
Fonte: Plan Colombia: Balance de los 15 años

Há uma comum associação entre o desenvolvimento das Forças Armadas colombianas e o crescimento das inversões de origem estrangeira na formulação econômica do país. Tal relação deriva da crença no papel essencial das transferências de capital da grande potência para o país latino, gerando a percepção de que a ausência desse capital teria tornado impossível tal processo. Entretanto, enquanto o orçamento de defesa da Colômbia durante o período de Álvaro Uribe teve variações – mas, segundo dados do Banco Mundial, em nenhum momento esteve abaixo dos 3% do PIB – a porcentagem do capital destinado através do Plano Colômbia para o mesmo período girou em torno de 0,5% do valor do PIB colombiano (MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2009). No Gráfico 5 (abaixo) podemos ver – entre as linhas laranja e verde – a diferença entre o valor investido a partir do PIB nacional e a parcela referente à assistência dos EUA ao setor.

Com isso não pretendemos diminuir a importância da transferência de capital entre EUA e Colômbia, mas sim ressaltar que grande parte do peso exercido nessa relação bilateral esteve na área de treinamento e profissionalização das forças colombianas, por meio da transferência de conhecimento ocorrida entre as duas partes através dos treinamentos oferecidos por parte do vizinho do Norte ao país andino e do fornecimento de equipamentos. Dessa forma, apesar da significância atribuída ao lado financeiro da parceria estabelecida por meio do Plano Colômbia, ressaltamos que, sem a parceria firmada nas demais áreas referentes ao setor de segurança e defesa, o impacto exclusivo da transferência de capital talvez não teria tido

consequências tão significativas no contexto colombiano e no combate aos grupos insurgentes atuantes no país.

Gráfico 5 – PIB do Setor Defesa em % do PIB de 1990-2007



Fonte: Ministerio de Defensa Nacional - 2009

Apesar de o percentual de investimento do vizinho da América do Norte ter sido limitado, a participação dos recursos advindos do acordo entre EUA e Colômbia teve sua importância para além do fator econômico. A elaboração, em 2003, da *Política de Defesa e Segurança Democrática (PDS)* pela administração Uribe mostrou a importância da relação entre os dois países nessa área. A influência que a política colombiana teria sofrido de diretrizes presentes nas políticas da potência repercutiu na configuração das diretrizes em defesa que foram adotadas pelo mandatário sul-americano e refletiu o significativo valor atribuído por este à proximidade na relação com o vizinho do Norte. Entre tais interferências está a determinação, delineada na *PDS*, de que o terrorismo seria a maior ameaça à democracia colombiana e de que os grupos insurgentes seriam os responsáveis pelas práticas de tais atos junto à sociedade civil sendo, portanto, causadores da instabilidade no país (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2003) de forma a ser imperativo o seu combate.

Além disso, como apresentamos mais adiante, a ênfase na necessidade de afirmar a democracia como pilar das sociedades, bem como na base da segurança em Forças Militares

fortes também são pontos comuns entre a PDS e as Estratégias de Segurança Nacional dos EUA formuladas após os ataques de 11 de setembro de 2001 (VELASQUEZ, 2010).

Essas mesmas Estratégias apontavam as situações de instabilidade na região andina, incluindo a Colômbia, causadas, em especial, pelos grupos que se valiam de táticas terroristas (nos quais estava contida as FARC-EP) como possíveis ameaças aos EUA, de modo que o país se propunha a desenvolver estratégias para auxiliar os vizinhos do Sul a fazer frente a tais problemas (TOKATLIAN, 2003 apud VELASQUEZ, 2010, p. 186). Com tal apontamento, a formulação política dos EUA sinalizou o local em que a parceria estabelecida através do Plano Colômbia se inseriria no ordenamento político do país.

Os delineamentos decorrentes na política colombiana de tal aproximação com o viés político dos EUA ocorreram, assim, no momento em que, após os atentados de 2001, a chamada “guerra ao terror” estava em ascensão e expandindo-se na formulação das políticas de defesa dos EUA. Esse protagonismo assumido pela grande potência no combate ao terrorismo permitiu que o acordo de parceria com a Colômbia abarcasse mais claramente os grupos insurgentes na categoria a ser combatida, de forma que seria possível analisar a inspiração buscada pelo governo colombiano nas diretrizes dos EUA como apoio para a formulação de suas próprias políticas para o mesmo setor.

Assim, as ações dos grupos insurgentes, que já eram tidas como ameaça à estabilidade política do país, passaram a ser mais claramente classificadas, interna e externamente, sob outra ótica política. Ao terem entre suas principais fontes de renda as práticas de sequestros, extorsões e, no caso das FARC-EP, sua associação com a economia do narcotráfico (PECAUT, 2010), os governos nacionais, em especial da Colômbia e dos EUA, incluíram com maior peso as ações das guerrilhas colombianas como grupos terroristas.

Apesar de as FARC-EP já terem sido classificadas como “organização terrorista internacional” pelo Departamento de Estado dos EUA desde 1997 (FOREIGN..., [2015]), após o aumento do foco nas políticas de combate ao terrorismo, tal classificação ganhou maior peso nas considerações das relações bilaterais entre EUA e Colômbia e, conseqüentemente, na formulação de políticas de combate aos grupos insurgentes no país andino.

Uma importante consequência da classificação das FARC-EP como “organização terrorista” estava na revogação do caráter político de interlocutor válido que havia sido outorgado à guerrilha durante os processos de negociação. Isto, pois, segundo tal denominação, e os países que dela se valem para delinear suas políticas públicas, com grupos que se valem de táticas de terror para alcançar seus objetivos, sejam estes políticos ou não, não é possível se estabelecer qualquer tipo de diálogo, restando como única alternativa possível o combate

armado até a aniquilação do grupo ilegal. Essa classificação dos grupos insurgentes colombianos, segundo Velásquez (2010), simplifica o conflito interno por desconsiderar suas particularidades, desligando uma de suas partes de seus fundamentos políticos e sociais ao resumir seus objetivos a questões ligadas a práticas ilegais (envolvendo narcotráfico) e desmerecer cerca de quatro décadas de lutas que ocorreram no país.

Retomando o gráfico da Curva do Conflito de Wocher (Gráfico 2), no qual podemos posicionar o conflito interno colombiano segundo sua evolução, o desenvolvimento do Plano Colômbia – contando com os investimentos internos e externos, bem como suas ramificações para as condições das Forças Armadas do país e das FARC-EP e para a relação entre os dois atores – as mudanças geradas no cenário colombiano – que exploramos logo a seguir – e a escalção do conflito decorrente desses fatores permite classificar o conflito no cume da curva. Na faixa delimitada para a fase de guerra, podemos ainda delimitar mais especificamente o momento vivido sob a gestão Uribe no setor ascendente da etapa de *war* (guerra), uma vez que o período é marcado pela escalção da contenda entre governo e guerrilha.

4.3 Mudanças no cenário colombiano

4.3.1 O governo colombiano e suas forças nacionais¹⁸

Ao afirmar a reformulação do cenário das políticas de segurança colombianas através da PDS, enquanto guia claro das posturas a serem seguidas por seu governo, Uribe buscou apresentar ao país as linhas a serem adotadas por seu governo referentes ao cenário de conflito. Já na carta de apresentação dessa política, o presidente escreveu:

¹⁸ Durante o governo de Álvaro Uribe, para além dos elementos descritos neste capítulo, também foram importantes as atuações desenvolvidas pelos grupos ilegais conhecidos como paramilitares. Formados durante a década de 1980 como reação às tentativas de solução negociada para o conflito, estes grupos se caracterizaram por contar com a presença de militares colombianos que se associaram a outros membros da sociedade civil sob a bandeira da defesa do combate armado aos grupos insurgentes utilizando de táticas semelhantes às de guerrilha adotadas pelos grupos. Com o crescimento das guerrilhas no país, estes também procuraram ampliar suas atuações e obter meios e recursos para conseguir ganhar combates travados e ocupar territórios na periferia do país, atuando muitas vezes como *spoilers* de tentativas de negociação ao defenderem a via armada como forma de combate necessário. Durante os anos do governo Uribe os grupos paramilitares vivenciaram momentos de expansão e vitórias sobre os grupos insurgentes, usando de táticas de guerrilha para contrapor-se à forma de atuação mais formalmente organizada que vinha sendo utilizada por esses grupos. Com isso, foram importantes instrumentos de mudanças negativas ocorridas no seio da insurgência. A evolução de sua atuação culminou na realização de um processo de negociação, finalizado em 2006, entre representantes desse grupo e o governo colombiano, no qual foi gerado um acordo de desmobilização e reintegração de membros paramilitares à sociedade colombiana. Apesar deste processo, as FARC-EP seguiram afirmando a continuidade da atuação de grupos desta natureza, que não teriam deixado suas armas, e manteve-os como temas das negociações das quais participaram no governo seguinte. Mesmo reconhecendo a importância desta temática para o conflito colombiano, no presente trabalho fizemos a opção por não desenvolver a fim de não prejudicar a fluidez e a construção da análise, cujo enfoque manteve-se nas relações estabelecidas entre governo e guerrilha durante o período.

Recuperar a ordem e a segurança – requisito cardinal para a vigência real das liberdades e os direitos humanos – é preocupação central deste governo. A Segurança Democrática é o que se requer para garantir a proteção dos cidadãos. Que o Estado proteja a todos por igual e sem distinção, para que todos os colombianos possam disfrutar seus direitos. (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2003, p. 5, tradução nossa)¹⁹

Na mesma carta Uribe afirmou que suas políticas não criminalizariam grupos políticos ou ideológicos, diferenciando-se dos regimes autoritários que existiram na América Latina. Entretanto, ao mesmo tempo em que afirmava que suas políticas defenderiam o direito à dissensão democrática e ao exercício da discordância às posturas de governo, o presidente assegurava que as políticas traçariam os limites para tal exercício quando este envolvesse condutas criminais e terrorismo, o que, apesar de não explicitar, a partir da classificação das FARC-EP como grupo terrorista, pressupunha a exclusão das ações da insurgência como prática legítima de oposição ao governo.

Ademais, como fez em outros trechos da PDSO, Uribe conclamou a participação da população, bem como da comunidade internacional, como partes importantes para o combate ao terrorismo. Ao referir-se à sociedade colombiana, o presidente assinalava a importância de obter para o governo o apoio do setor civil, que até então oferecia sustentação para a continuidade da insurgência.

Durante a apresentação da Política, o conceito de “segurança” foi definido como a proteção do cidadão e da democracia pelo Estado e com a cooperação e compromisso da sociedade. A Segurança Democrática seria fundamentada, então, em: proteção dos direitos de todos os cidadãos; proteção dos valores, da pluralidade e das instituições democráticas (ponto em que a política classificou que atentados contra representantes políticos eram atentados contra a vontade democrática da população); e solidariedade e cooperação da cidadania (como essenciais para garantir o bom funcionamento das instituições e a segurança da população).

Em se tratando do exercício da segurança por parte do Estado no território nacional, a PDSO afirmava a necessidade da presença das instituições governamentais para garantir as condições necessárias. Para tanto, a Força Pública seria a responsável por consolidar o “controle estatal sobre o território, assegurando sua presença permanente e definitiva em todas as capitais

¹⁹ No original: “Recuperar el orden y la seguridad -requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos- es preocupación central de este Gobierno. La Seguridad Democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos. Que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción, para que todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos.”

municipais, com o apoio de brigadas móveis e demais unidades das Forças Militares e da Polícia Nacional” (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2003, p. 16, tradução nossa)²⁰.

Ademais, a PDSO instituiu como responsável pela coordenação das políticas que regem essa presença o Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, como assessor da presidência para determinar prioridades e responsabilidades da Força Pública e demais instituições, além de conselhos de segurança locais (assessorados pelos setores acadêmico e privado) como partes da coordenação das políticas localmente.

Ao destacar a função exercida pelas Forças Públicas como “ponta de lança” da presença governamental pelos territórios do país, o presidente reforçou o caráter bélico da administração, bem como demonstrou a importância concedida à abordagem militar dos problemas da segurança interna. A política de segurança da gestão Uribe atribuía destaque à utilização das forças oficiais do país em atividades ligadas à segurança interna, incluindo no rol dessas forças aquelas cuja atribuição deveria ser a defesa nacional.

Segundo a própria PDSO, no concernente esta matéria:

Apesar disso, a natureza das ameaças que afligem a Nação, em particular o terrorismo e o negócio das drogas ilícitas, levou a que no caso colombiano, de forma semelhante a muitos outros países que hoje enfrentam esse tipo de ameaças, a que se tornem borrados os limites entre a segurança interna e a defesa nacional. (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2003, p. 20, tradução nossa)²¹

Apesar da ênfase na ação bélica por parte do governo para garantir as condições de segurança no país, a PDSO também tinha um tópico dedicado exclusivamente ao tema de negociações. Neste, todavia, a primeira determinação do governo colombiano era de que não haveria possibilidade de negociação a menos que a parte oponente declarasse um cessar-fogo e de hostilidades antes mesmo de que uma mesa de diálogo fosse estabelecida. Segundo o documento, o caminho a ser seguido para que uma interlocução entre o governo e um grupo beligerante fosse estabelecida seguia primeiro o cessar-fogo, para então o estabelecimento de uma negociação, seguida diretamente pelo desarme do grupo oponente.

Entretanto, desde a malograda experiência com a criação da UP, da qual participaram diversos grupos insurgentes e uma parcela das FARC-EP, esta última já havia declarado que não participaria de um processo de negociação que presumisse um esforço prévio de fim das hostilidades. Todos os processos anteriores, em que as FARC-EP participaram de uma

²⁰ No original: “control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

²¹ No original: “Sin embargo, la naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional.”

negociação com governos colombianos, ocorreram em meio à continuação do conflito, mesmo que tivessem sido delineadas zonas livres de combate para a interlocução. Então, esta exigência documentada por parte do governo de Uribe criava mais uma barreira para o estabelecimento de um possível diálogo de paz entre sua administração e o grupo guerrilheiro do que um verdadeiro caminho para que este fosse estabelecido.

Ao tratar especificamente das ameaças que seriam o alvo do combate da PDS, o primeiro enfoque dado pela política é ao terrorismo, destacando logo de início que este tinha suas origens nos grupos armados ilegais que atuavam no país (com suas “calculadas ações violentas contra civis”, suas ações contra representantes políticos – como uma espécie de ataque à democracia do país – bem como com seus ataques contra importantes infraestruturas nacionais).

O documento também tratava da necessidade de combate a algumas práticas ilícitas, ressaltando sua importância para o financiamento e sustentação de grupos armados ilegais, entre os quais as FARC-EP. Eram estas o negócio da produção e comercialização de produtos ilícitos e as práticas de sequestros e extorsão. Segundo a PDS, para além da necessidade de combate a tais ações devido ao seu caráter criminal, também era necessário atacá-las a fim de atingir os grupos insurgentes que dela se beneficiavam. Ademais, um combate a estas práticas presumiria um ataque a estes grupos em si, uma vez que se encontravam mutuamente envolvidos, de forma a ressaltar a necessidade de combate à insurgência a fim de garantir a segurança do país.

Por fim, a PDS também dedicou alguns tópicos para discutir a importância da participação da população civil na estruturação da segurança interna do país, principalmente através da colaboração com o combate ao terrorismo e às práticas criminais, com destaque ao combate às organizações armadas ilegais. Segundo o documento:

O governo promoverá a cooperação voluntária e patriótica dos cidadãos, no cumprimento de seus deveres constitucionais e na aplicação do princípio de solidariedade que exige o moderno Estado de Direito, com o fim de que cada cidadão contribua para a prevenção do terrorismo e da delinquência, proporcionando informação relacionada às organizações ilegais. (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2003, p. 60, tradução nossa)²²

Para tanto, o governo se comprometeu a organizar comitês assessores para os conselhos regionais de segurança por meio dos quais ocorreria a participação popular. Assim, seria criada uma rede de cidadãos nas mais diversas áreas do país com o fim de colaborar voluntariamente com o governo colombiano para garantir a segurança interna e prevenir os

²² No original: “El Gobierno promoverá la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y en aplicación del principio de solidaridad que exige el moderno Estado social de Derecho (18), con el fin de que cada ciudadano contribuya a la prevención del terrorismo y la delincuencia, proporcionando información relacionada con las organizaciones armadas ilegales.”

ataques dos grupos armados ilegais, inclusive da insurgência, aprimorando as capacidades de vigilância do Estado. Tal atitude por parte da população, segundo a PDSO, seria equivalente a agir de acordo com o princípio da solidariedade totalmente voluntária e do dever de cidadão, não sendo equivalente a ação de um informante.

Simultaneamente à ação facultativa da população, o governo também criou um programa de recompensas para aqueles que se tornassem informantes dos órgãos de segurança do Estado e que fornecessem informações capazes de prevenir ataques terroristas e/ou levassem à prisão de integrantes dos grupos armados, ou também culminassem na apreensão de bens pertencentes a integrantes de outras organizações armadas ilegais.

Com essas proposições, como discutido anteriormente, a gestão de Álvaro Uribe buscava reverter a situação, presente principalmente nos territórios colombianos mais afastados da capital, na qual o apoio da população local tendia a beneficiar os grupos insurgentes. A importância do suporte dessas esferas para a manutenção das guerrilhas levou a que a administração do país procurasse criar mecanismos através dos quais a população pudesse ter maior contato com as instituições colombianas e se aproximasse desta em detrimento da relação estabelecida entre habitantes locais e grupos insurrecionais, como era o caso das FARC-EP.

A guerrilha, em documento divulgado por ocasião de seu 39º aniversário, em 2003, classificou a PDSO de Uribe como um documento que remetia a períodos de ditadura e à renúncia da soberania nacional, além de representar a intenção do governo de manter o estado de guerra (COMISSÃO HISTÓRICA, 2005). Segundo as FARC-EP, as medidas propostas pelo governo pressuporiam um aumento dos investimentos do país no setor bélico (criando maior dependência de investimentos externos no setor), em detrimento de outras políticas públicas, além de reforçar as tensões sociais presentes no país, deixando-o sempre mais próximo a possibilidades de aprofundamento de choques internos.

Diante desses fatores, a opção pela manutenção dos movimentos de resistência seria a única alternativa para aqueles que já se encontrassem organizados, bem como para a população das áreas periféricas.

Relativamente às capacidades das Forças Armadas nacionais da Colômbia, em seu documento divulgado por ocasião de seu 41º aniversário, em 2005, as FARC-EP já reconheciam os efeitos das mudanças geradas pela nova postura do governo colombiano e pelos investimentos feitos no setor. Pela primeira vez a guerrilha admitiu que as forças oficiais do governo estavam cada vez melhor treinadas, o que, associado aos equipamentos em poder do Exército colombiano (diversos, pela associação com os EUA), lhes dava maior capacidade militar e efetividade de ação contra as forças da insurgência (COMISSÃO HISTÓRICA, 2005).

Apesar desse reconhecimento, a guerrilha manteve a afirmação de que não cederia em sua luta ou em sua busca pelos ideais defendidos pelo grupo, mesmo frente ao aumento dos investimentos da gestão Uribe no combate militar às forças insurrecionais. Para fundamentar sua resistência, sustentava que o fazia com o intuito de defender os interesses de uma maioria da população que, segundo o grupo, não se identificaria com as posturas do governo no poder, mas sim com a luta insurgente na qual o grupo se inseria.

A profissionalização das Forças Armadas do país, iniciada em sua reforma durante a gestão de Andrés Pastrana, se aprofundou na administração Uribe (os recursos do Plano Colômbia destinados à fase de aperfeiçoamento da força pública começaram a ser investidos ainda durante o governo de Pastrana e teriam mantido um crescente nos anos seguintes). Entre outras medidas, o governo de Uribe buscou aumentar a capacidade dissuasória e de combate das forças nacionais, bem como ampliar seu contingente, atraindo setores marginais do país (como integrantes das áreas mais afastadas da capital) para suas fileiras.

Ao seguir este processo e atender à PDSO com relação à presença das forças do governo como sua representação nas mais diversas regiões do país, a administração Uribe buscou utilizar-se de seu contingente ampliado nas forças públicas para dispersar sua presença para localidades da Colômbia onde ainda não havia presença maciça das forças de segurança do Estado (VELASQUEZ, 2010).

O aumento dessa presença governamental no interior do país buscava, também, diminuir as ações dos grupos armados ilegais, bem como, ao fornecer através do Estado os serviços básicos necessários, minar o apoio local aos grupos insurgentes (que muitas vezes adivinha da necessidade de que a insurgência suprisse a falta de instituições formais).

4.3.2 As FARC-EP

As FARC-EP experimentaram, até 2002, um pico em suas ações militares, mas os anos seguintes foram marcados por sua diminuição (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014). Tal arrefecimento ocorreu enquanto as mudanças nos delineamentos das Forças Armadas colombianas levavam ao aprimoramento das atividades destas, que se expressaram a partir da formulação de novos planos visando dar combate aos grupos insurgentes.

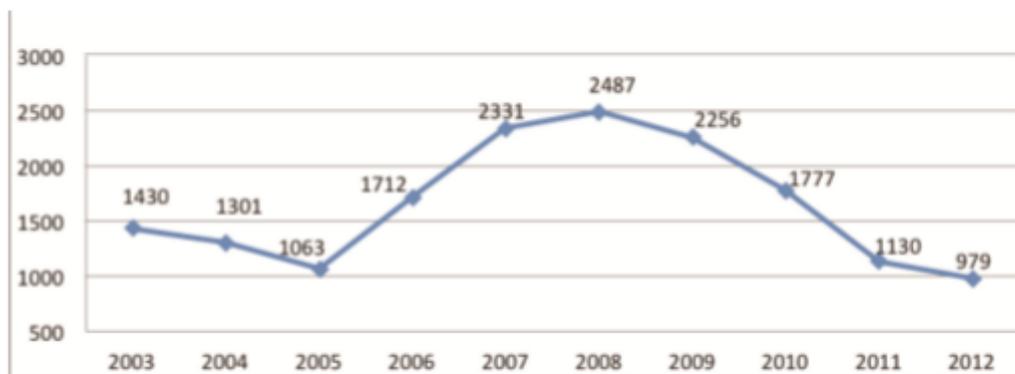
Estes eram formulados e repensados a partir dos resultados obtidos, objetivando o enfraquecimento do corpo das FARC-EP e a diminuição de sua presença no território colombiano. Segundo o Ministério da Defesa do país o efetivo das FARC-EP teria caído, em 2015, para cerca de um quarto de seu contingente de 2002 e sua presença teria retraído para

cerca de um quinto dos municípios em que se encontrava, durante o mesmo intervalo de tempo (DIRECCIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y GOBIERNO; DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2015).

Para além de diminuir a quantidade de membros da guerrilha – seja por morte em combate, por dificultar os recrutamentos de novos integrantes ou por estimular deserções – as ações organizadas dos militares também lograram o assassinato de importantes líderes das FARC-EP – como o de Raul Reyes, responsável pelas relações internacionais da guerrilha – os quais, somados à morte natural de Manuel Marulanda, geraram impactos importantes na estruturação do grupo e na formulação de suas estratégias de atuação.

O falecimento de membros do alto escalão demandou sua substituição por integrantes da guerrilha que, apesar de representarem importante liderança na condução das FARC-EP, não todos estiveram presentes desde o nascimento do grupo. Este fator, posteriormente, surtiu efeito quando da aceitação de um processo de negociação com o sucessor de Uribe, o presidente Santos. Dados da Agência colombiana para a reintegração apontam um aumento da desmobilização de guerrilheiros durante os anos de gestão de Álvaro Uribe. A diminuição dessa quantidade quando da assunção ao cargo de Juan Manuel Santos estaria vinculada, entre outros fatores, ao processo de negociação iniciado por esse governo a partir do qual guerrilheiros teriam optado por esperar os resultados dos diálogos de paz antes de retirar-se da luta armada.

Gráfico 6 – Desmobilizados das FARC-EP entre 2003 e 2012



Fuente: Agencia colombiana para la reintegración.

Fonte: Guerrilla y población civil – Trayectoria de las FARC 1949-2013

Ademais da eliminação de importantes mandos, as Forças Armadas colombianas também dificultaram a presença da insurgência em vastos territórios do país e desestruturaram os sistemas de comunicação entre os diferentes níveis de comando da guerrilha, forçando a

localidades pelas forças do Estado sinalizava a perda territorial juntamente com a perda dos ingressos provenientes de tais atividades e que serviam à sustentação financeira do grupo guerrilheiro (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

Apesar de perder territórios, as FARC-EP buscaram manter sob seu poder localidades estratégicas do país, desgastando embates com o exército e utilizando de subterfúgios típicos das táticas guerrilheiras para diminuir o avanço das forças nacionais (como emboscadas, campos minados, armadilhas, entre outros). Assim, o grupo tratava de manter o controle ao menos dos territórios que historicamente ocupara.

Considerando o cenário exposto, a partir de 2002 a guerrilha começou a sentir os efeitos da nova postura do governo de Álvaro Uribe, bem como a necessidade de rever sua forma de ação e presença no território colombiano. Segundo Manuel Marulanda, ainda então comandante do grupo, era necessário avaliar o porquê de as táticas, que até então estavam trazendo resultados positivos para o grupo, estarem agora sendo derrotadas frente à ação das forças do governo. Ademais, era necessário revisar quais as possíveis falhas nas cadeias de comando e na organização das frentes guerrilheiras em todos os seus níveis (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

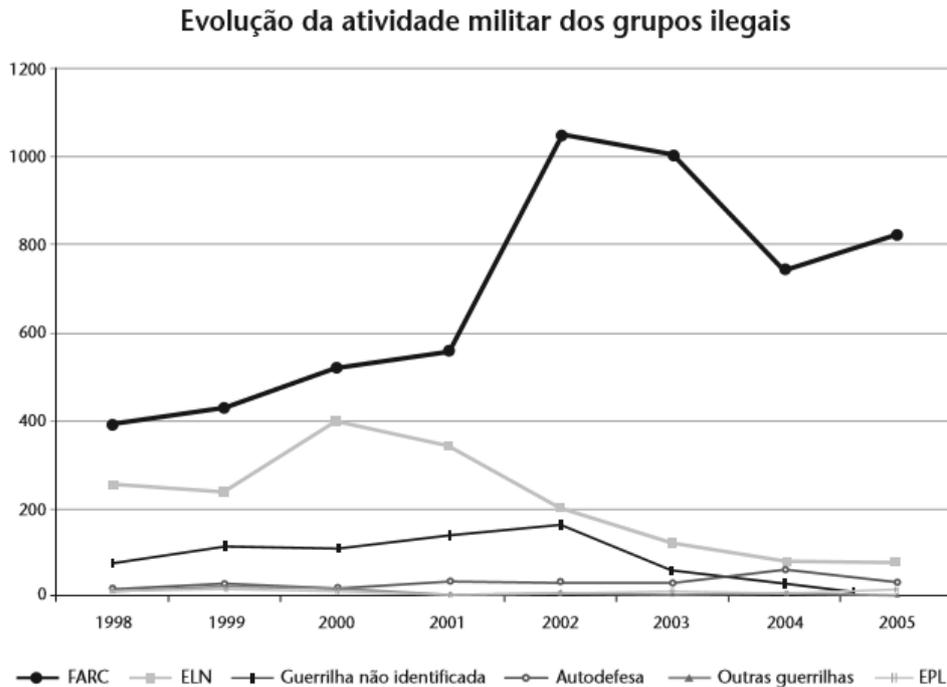
Com essa necessidade e possibilidade de auto avaliação, o aumento da capacidade de atuação das Forças Armadas colombianas não resultou diretamente na desistência da guerrilha relativamente a seus pleitos ou mesmo a seguir executando suas ações armadas. A realização de uma nova Conferência guerrilheira, a IX, em meio às crises surgidas no período reafirmou o interesse do grupo em manter a luta pelo poder ou por “obter uma solução política para o conflito com a ‘participação majoritária dos colombianos’” (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014, p. 219, tradução nossa)²³.

No intuito de buscar restabelecer seus níveis de atuação e o impacto da guerrilha no cenário interno colombiano, em 2008 as FARC-EP, agora sob o comando de Alfonso Cano após a morte de Marulanda, lançou uma estratégia de ação chamada de “*Plan Renacer*”. Neste plano a guerrilha reconheceu os efeitos do aprimoramento das forças do Estado colombiano, mas também afirmou a continuidade da coesão e da capacidade de mobilização e ação organizada do grupo, além de reforçar a necessidade da manutenção da via armada como forma de alcançar seus objetivos políticos, bem como a necessidade de reconstruir as condições nas quais a guerrilha vinha atuando nas últimas décadas.

²³ No original: “lograr una solución política al conflicto con la “participación mayoritaria de los colombianos””

Apesar disso, a queda na capacidade de atuação militar do grupo passou a ser visível desde os primeiros anos de governo de Uribe, mesmo com uma breve recuperação posterior durante a vigência do “*Plan Renacer*”. O gráfico 8 (abaixo) mostra alguns dados relativos a essa mudança nas ações militares do grupo até o ano de 2005.

Gráfico 8 – Evolução das atividades dos grupos ilegais



Fonte: PECAUT, Daniel. *As FARC – Uma guerrilha sem fins?*

Em documentos internos anteriores e posteriores à IX Conferência os líderes da guerrilha reconheceram a nova situação relativamente enfraquecida das FARC-EP, admitindo as perdas territoriais sofridas bem como as novas configurações com menor contingente das fileiras do grupo. Apesar de a guerrilha ter conseguido realizar algumas das propostas do plano proposto por Alfonso Cano, estes sucessos foram limitados graças aos avanços obtidos pelas forças públicas no segundo mandato de Uribe e a outras mudanças no conflito, como o apoio popular, que abordamos em seguida (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

Buscando restabelecer o respaldo popular que possuía, nesse momento a guerrilha renovou seu compromisso em manter a execução de seu plano de toma do poder e a necessidade do reconhecimento do grupo como parte beligerante, com direito a ser reconhecida como interlocutor frente ao governo. Além disso, a guerrilha se comprometeu a reforçar alianças com setores organizados da sociedade civil (como organizações sindicais, estudantis e rurais) para

seguir sendo voz das demandas populares colombianas e buscar a ampliação dos espaços políticos de expressão das esferas da sociedade que se sentissem excluídas (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

Apesar do reforço de seus objetivos, no mesmo encontro a guerrilha reconheceu o surgimento de novas fraquezas derivadas do momento vivido no país e da postura assumida pelas forças do governo. Admitiram a diminuição de sua presença pelos territórios do país, os enfraquecimentos de suas frentes e o sucesso das Forças Armadas em vencer suas unidades – menores quando comparadas à nova realidade militar do país. Com isso, as FARC-EP assumiram a necessidade de rever suas estratégias armadas, voltando a optar pela estratégia da guerra de guerrilha – a qual tinham ultrapassado nos momentos de maior capacidade de atuação de seu exército irregular – e revendo suas capacidades de atuação como um grande braço armado no país.

O retorno às chamadas estratégias de guerra de guerrilha consistiu em que o grupo armado voltasse a optar pela concentração em pequenos territórios – muitos dos quais remetiam a locais dominados pelas FARC-EP desde a sua criação (como é possível perceber no gráfico 6 acima), principalmente nas áreas periféricas e rurais da Colômbia – voltar a valer-se de suas habilidades em mobilidade e estimular o recrutamento de novos integrantes. Como anteriormente apresentado, este território seria o ideal para a concentração dos grupos insurgentes, uma vez que neles seriam facilitadas as chances de sobrevivência de seus integrantes, bem como as possibilidades de criação de vínculos com os habitantes locais.

Ademais, a diminuição no contingente de integrantes do grupo passou a dificultar atuações ordenadas de forma semelhante a um exército regular e passou a demandar o retorno às práticas guerrilheiras de dispersão de combatentes em meio a população para dificultar sua identificação e facilitar suas ações de combate às forças oficiais. Por fim, o grupo retomou as táticas de emboscadas, armadilhas e uso de minas antipessoais como forma de causar o maior dano possível ao oponente com menores consequências para a guerrilha (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

Conforme abordado anteriormente, segundo o manual de combatentes de Che Guevara (1982), as táticas de guerrilha apenas deveriam ser utilizadas por grupos insurgentes durante seu período de articulação e início das ações armadas, porém deveriam ser superadas uma vez que esses obtivessem a capacidade de articular-se com forças semelhantes às de um exército regular. Segundo Che tal caminho seria necessário a fim de que as forças guerrilheiras alcançassem um patamar de organização e capacidade de ação na qual a tomada de poder seria possível com a substituição das forças oficiais pelas forças do grupo insurgente que passaria a

estar organizado na forma de um exército regular com capacidade de exercer as funções de manutenção do poder.

No caso da Colômbia, as FARC-EP teriam iniciado o processo de construção de uma força com capacidade de ação capaz de fazer frente às Forças Armadas nacionais do país, realizando operações militares que causaram derrotas significativas ao governo colombiano. Entretanto, tal caminho encontrou sérios obstáculos e começou a ser interrompido quando as mudanças realizadas sob a gestão Uribe começaram a surtir efeito nas forças oficiais do país e passaram a afetar negativamente a organização e o poder de ação do grupo guerrilheiro.

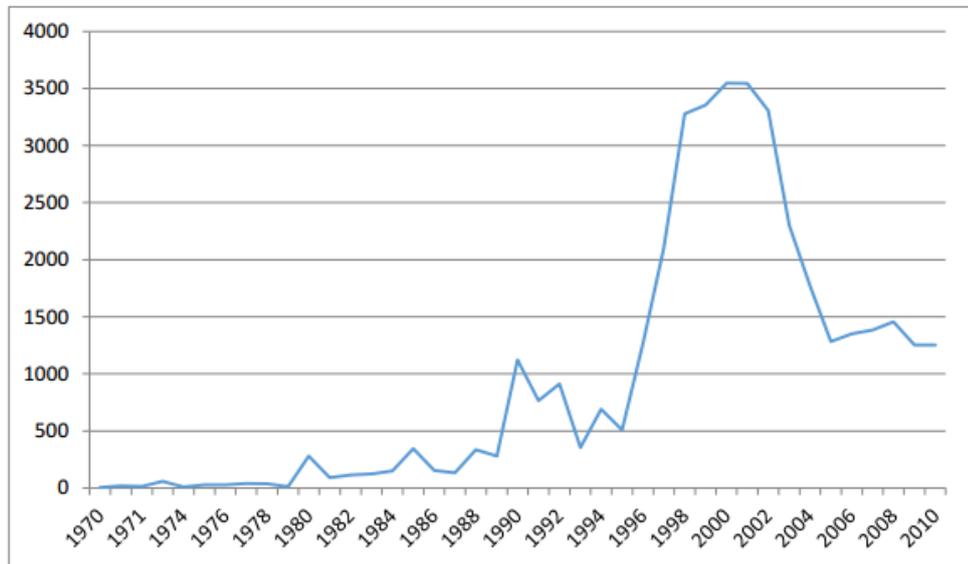
A necessidade das FARC-EP de retomarem as táticas guerrilheiras, em contraposição às ações similares a de um exército regular – devido às modificações sofridas em seu contingente e na sua capacidade militar – representou uma vitória, ainda que parcial, do governo colombiano em relação à guerrilha. Entretanto, isto não significou uma derrota estratégica do grupo, uma vez que este manteve certa capacidade operativa (VELASQUEZ, 2010).

Para além das consequências diretas na atuação militar das FARC-EP, as ações do governo e as respostas da guerrilha também tiveram consequências nas relações do grupo com sua base na população civil. Retomando as relações entre guerrilha e sua base popular durante o conflito, os abalos provocados pelos militares colombianos ao grupo guerrilheiro que, como acima mencionado, geraram repercussões na composição das forças insurgentes, geraram também reflexos no apoio social à guerrilha no país. A reeleição de Uribe em 2006, bem como consultas feitas na época relativamente à aprovação de sua gestão mostravam o crescimento do apoio da população à postura de combate armado à insurgência adotada pelo mandatário (PECAUT, 2010).

Relativamente às ações da guerrilha, os efeitos da nova postura do governo na estruturação e no financiamento ilegal do grupo levou a que este tivesse modificações em suas ações.

Dentre estas, uma importante mudança foi o aumento no número de sequestros realizados pela guerrilha (gráfico 9). Para além dos efeitos que os sequestros em si poderiam ter sobre as populações locais, o aumento dessa prática também demandou um aumento da resposta das forças oficiais do governo, principalmente quando os sequestros realizados envolviam personalidades conhecidas dentro ou fora da Colômbia (como foi o caso Ingrid Betancur, que também envolveu ação internacional para sua resolução). Com isso, as possibilidades de envolvimento e consequências para a população, seja durante o sequestro ou nas ações para sua resolução, também afetaram o apoio deste setor com relação à guerrilha, uma vez que os efeitos negativos passaram a pesar na relação.

Gráfico 9 – Evolução no número de sequestros realizados por grupos ilegais (1970-2010)



Fuente: Los años de 1970 a 2010 se tomaron de la base de datos del Centro de Memoria Histórica y para los años de 2011 a 2013 de la Unidad de Víctimas con fecha de corte al 1 de octubre de 2014.

Fonte: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia

Por outro lado, a diminuição dos recursos provenientes da parceria com a economia do narcotráfico levou a um aumento da cobrança de colaboração financeira da população local nos territórios ocupados pela guerrilha e a um aumento da violência para defender os territórios ocupados. A última se manifestava na utilização de artefatos produzidos ilegalmente pela própria guerrilha com o fim causar impacto nos oponentes com o mínimo de custo para a guerrilha (como o caso das minas antipessoais). Apesar do objetivo desses artefatos serem as forças oficiais do governo, estes acabavam por atingir a população local, restringindo a mobilidade territorial dos cidadãos e viabilizando o aumento de baixas entre a população que desconhecesse a estratégia da guerrilha, desgastando, assim, o vínculo entre esses atores.

Estas ações acabaram por acarretar efeitos negativos no apoio social às FARC-EP. Um dos exemplos pode ser encontrado na realização da manifestação de fevereiro de 2008, organizada para a solicitação de liberação de um grupo de sequestrados que estavam sob o poder da guerrilha, na qual um dos principais lemas foi “As FARC-EP não são um exército do povo”, indicando um forte rechaço popular ao grupo insurgente (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

Entre as atuações do governo estavam, entre outras, a ação – determinada sob as diretrizes do Plano Colômbia – de fumigação aérea dos territórios onde a guerrilha estaria

presente junto aos grupos de narcotráfico para cultivo de ilícitos. Tais fumigações eram realizadas majoritariamente por via aérea e os produtos despejados acabavam por afetar também os cultivos lícitos – principalmente de subsistência – da população local (COMISION HISTORICA, 2005). A associação entre o grupo insurgente e os produtores de ilícitos (pelos quais as fumigações eram realizadas) acabou por afetar o apoio da população local às FARC-EP ao associarem-na como responsável pelas consequências em suas produções.

As vitórias das forças nacionais que permitiram alterar a configuração da guerrilha, bem como seu novo quadro de apoio popular e a necessidade de presença das instituições do Estado pelo país demandou do governo Uribe a reestruturação de suas estratégias a fim de corresponder às demandas populares. O Ministério da Defesa, no segundo mandato do Presidente, defendeu que a partir daquele momento era necessário repensar a estratégia de controle territorial por parte da Força Pública para incluir a recuperação social das localidades a partir de uma ação integral do Estado e, assim, consolidar a segurança democrática no país (MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2007 apud VELASQUEZ, 2010, p. 203).

Além disso, o aumento da presença das forças do Estado em regiões mais afastadas da capital levou a alguns resultados numéricos importantes no que tange à observação de esferas da segurança no país (tais como diminuição na quantidade de sequestros, extorsões, homicídios, ações subversivas, entre outros) durante a gestão de Álvaro Uribe (VELASQUEZ, 2010, p. 207).

4.4 O governo Uribe e as relações com seus vizinhos

Ademais da influência mútua entre o conflito interno e as relações do país andino com os EUA, o conflito também afetou as relações entre a Colômbia e seus vizinhos sul-americanos. Muitas dessas rugas advieram da recusa de grande parte dos países vizinhos, a despeito de pedidos feitos pelo país andino, em classificarem os grupos insurgentes do país como “organizações terroristas” (países como Brasil, Venezuela, Argentina e Equador não atribuíram tal rotulação).

Entre as relações bilaterais mais voláteis conduzidas pela chancelaria colombiana manteve-se sempre um destaque para as relações com a Venezuela. As divergências políticas entre Uribe e Chávez, principalmente no concernente às políticas para os grupos insurgente e às relações bilaterais próximas entre Colômbia e Venezuela, levaram a que rugas se mostrassem com uma certa frequência entre seus países.

Parte considerável dos atritos entre os dois governos foram fundamentados em acusações, por parte da Colômbia, de que as proximidades ideológicas entre seu vizinho e os

grupos guerrilheiros, em especial as FARC-EP, levavam a que o primeiro intervisse, de alguma forma, no conflito interno colombiano. Um exemplo de um incidente desta natureza pode ser observado quando, em 2010 – após decisão venezuelana anterior de fechar as fronteiras entre os países devido a um acordo de presença militar firmado entre Colômbia e EUA – o governo de Chávez decidiu romper integralmente as relações diplomáticas entre os dois países após o governo de Uribe ter levado à OEA uma acusação de que seu vizinho estaria acobertando a presença de lideranças insurgentes em seu território.

Já por parte das FARC-EP, a presença de Hugo Chávez no poder significou um aumento da aproximação entre o grupo guerrilheiro e o vizinho andino, inclusive buscando neste último apoio para a legitimação da luta insurgente, além de suporte para a continuação da opção armada para alcançar os objetivos políticos (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014). Entretanto, a interlocução entre o governo venezuelano e os grupos guerrilheiros, graças às divergências políticas entre os chefes de Estado dos dois países, não foi utilizada, durante a gestão de Álvaro Uribe, como ferramenta para facilitar o diálogo entre governo e guerrilha.

Outro país com o qual as relações bilaterais sofreram abalos durante a gestão de Uribe foi o Equador. A presença guerrilheira nas fronteiras entre os dois países por vezes simbolizava a presença de lideranças de grupos insurgentes em território vizinho. Com isso, em 2008 o governo colombiano realizou ataques aéreos de forças especiais na região fronteira, que acabaram ultrapassando os limites do território equatoriano, mais especificamente em La Angostura, para atingir e matar Raúl Reyes, o segundo em comando das FARC-EP, que se encontrava escondido no país vizinho (PECAUT, 2010).

O fato de a Colômbia ter realizado ações militares no Equador sem prévia autorização, sem aviso à inteligência equatoriana, gerou consequências negativas para as relações diplomáticas entre os dois países e causou desconfortos para os demais Estados da região.

Com esses casos, e alguns outros que ocorreram com outros países da região, o período de gestão de Uribe frente ao governo colombiano não foi pródigo em bons relacionamentos. Não representou aproximação ou mesmo uma melhora nas relações políticas bilaterais e sub-regionais entre a Colômbia e os demais países sul-americanos.

O enfraquecimento impingido à guerrilha durante o período de governo de Álvaro Uribe levou a que o contexto em que seu sucessor, Juan Manuel Santos, assumiu o poder na Colômbia lhe fosse mais favorável em comparação às gestões anteriores. A redução, causada pelas ações das Forças Armadas, tanto na composição das forças insurgentes quanto na sua capacidade de se fazer presente e “representante” de diversas localidades do país e de suas

respectivas demandas sociais e políticas, levou a uma alteração na correlação de forças entre o governo e as FARC-EP que se mostraria importante na hora de retomar o processo de negociação, estabelecer uma agenda e determinar interesses, durante a administração de Santos.

5. DESATANDO NÓS – UM NOVO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E PERSPECTIVAS DE UMA SOLUÇÃO NEGOCIADA

O ex-presidente colombiano Alfonso Lázaro López Michelsen, teria declarado, durante seu mandato (entre 1974 e 1978): “À guerrilha há que derrotá-la primeiro e depois sentá-la para conversar” (COMISION HISTORICA, 2005, p. 125, tradução nossa)²⁴. De acordo com esta perspectiva de um mandatário que esteve no poder, seria preciso, antes de tudo, tomar ações militares efetivas contra a estrutura organizacional e a capacidade de ação dos grupos insurgentes antes de considerar a possibilidade de estabelecer processos de interlocução entre eles e o governo nacional colombiano.

A maioria dos presidentes que estiveram à frente do poder na Colômbia desde o surgimento da insurgência manteve em pauta a necessidade de prosseguir com iniciativas de combate armado às guerrilhas, incluindo alguns daqueles que porventura tenham buscado estabelecer negociações de paz com os grupos. Entretanto, a chave da possível declaração do mandatário da década de 1970 estaria na consideração do fator da efetividade das ações militares em afetar a estrutura organizacional e a capacidade de ação no que se refere ao combate às FARC-EP.

À exceção do intervalo de tempo de consolidação do grupo, entre sua criação e sua sétima conferência (no início dos anos 1980) – no qual sofreu dificuldades para articular sua atuação militar e garantir sua presença e superioridade nos terrenos por ele controlados – o período seguinte na história das FARC-EP simbolizou sua ascensão e expansão em termos de participação no contexto interno do país, bem como seu fortalecimento financeiro. Estes fatores tiveram importância significativa nos malogros dos processos de paz que se buscou implementar durante o período.

As ações dos governos na Colômbia durante o intervalo entre meados dos anos 1980 e início dos anos 2000 geraram reações e repercussões no seio da sociedade civil, na estrutura da resistência e através da classe política do país nos anos que os sucederam. Seja pelas dificuldades em garantir às suas forças oficiais as condições para dar combate vitorioso aos grupos insurgente ou pelas tentativas de estabelecer processos de negociação apesar desse fato.

A redução da capacidade das forças de resistência, alcançada especialmente durante o governo de Álvaro Uribe Vélez – seja por meio de ações das Forças Armadas oficiais, seja pela redução do respaldo popular da guerrilha nesse mesmo período – afetou diretamente nas

²⁴ No original: “A la guerrilla hay que derrotarla primero y después sentarla a conversar”.

condições segundo as quais seu sucessor estabeleceu relações com as FARC-EP durante seu mandato.

A nova correlação de força entre as principais partes envolvidas no conflito colombiano influenciou as formas e os mecanismos pelos quais o governo de Juan Manuel Santos iniciou os diálogos com a guerrilha – já então chefiada por Rodrigo Londoño (Timochenko) – os meios pelos quais o diálogo foi estabelecido, as capacidades de negociação de ambas as partes e, por fim, a possibilidade de consecução de um acordo entre elas, em meados de 2016.

Graças à diminuição do número de combatentes nas frentes insurgentes, às mudanças positivas na capacidade e nos sucessos obtidos pelas Forças Armadas nacionais frente às FARC-EP, à nova configuração do apoio social à guerrilha enfraquecido no seio da população rural, aos ataques das forças do governo às fontes de renda ilegais dos grupos guerrilheiros, às novas características do quadro de liderança das FARC-EP, bem como à experiência de Juan Manuel Santos, tanto na área de negociação quanto na de combate armado aos grupos ilegais, o desenho da tentativa de resolução do conflito armado se deu de forma diferente das tentativas anteriores.

Tal realidade poderia ser considerada uma reafirmação, ou quiçá uma comprovação, do diagnóstico que teria sido feito nos anos 1970 por Alfonso Michelsen, segundo a qual seriam imperiosas ações de combate militar que fossem capazes de causar efetivos abalos na estrutura e nas capacidades das FARC-EP a fim de que fosse possível estabelecer um processo de paz factível entre as partes.

Como abordado anteriormente, segundo a teoria de *ripeness* de William Zartman, algumas condições são essenciais para que um conflito seja considerado maduro e, portanto, as partes estejam em condições de estabelecer uma negociação que culminará em uma solução satisfatória para o conflito. De acordo com os elementos apresentados ao longo desse trabalho podemos considerar que ao menos a maioria, se não todos, os elementos contidos em tal visão teórica foram desenvolvidos durante os anos que precederam a gestão de Santos e, assim, poderiam ser encontrados no momento em que foram iniciados os mais recentes diálogos de paz na Colômbia.

Tais elementos incluem as noções de *MHS* e *MEOs*, ambas identificadas a partir das condições em que se encontravam as partes envolvidas nas negociações iniciadas publicamente em 2012, entre o governo colombiano e as FARC-EP.

O curso de ação escolhido pela gestão de Álvaro Uribe buscou abalar as bases do grupo guerrilheiro através de mudanças na capacidade militar de atuação do exército colombiano. Tal

intento visava que este grupo pudesse reverter as vitórias, até então conseguidas pelas FARC-EP, em prol das forças do governo, seguindo o princípio apontado por Alfonso Michelsen de primeiro derrotar a guerrilha antes de com ela negociar. Esta perspectiva assumiu importância significativa na conformação do contexto no qual ambos conceitos da teoria de Zartman pudessem ser encontrados.

Em relação às FARC-EP, a mudança na correlação de forças com o Exército colombiano gerou repercussões quanto à concepção de suas possibilidades de conquistar seus objetivos pela via armada, alterando a base, estruturada até então, de que a manutenção dos embates para alterar a ordem vigente seria a via mais eficaz de atuação.

Ademais, a morte de seus principais líderes e fundadores durante a gestão de Álvaro Uribe foi sucedida pela liderança de uma “segunda geração” de militantes e combatentes da guerrilha cuja história havia seguido um rumo um pouco distinto. A principal diferença pode ser apontada no fato de alguns deles terem frequentado universidades antes de se unirem à luta guerrilheira – em especial Guillermo León Vargas (apelido Alfonso Cano) e Rodrigo Londoño Echeverri (apelidos Timoleón Jiménez ou Timochenko), ambos tendo assumido o papel de Comandante em chefe da guerrilha (o primeiro como sucessor de Marulanda e o segundo, de Alfonso Cano quando este foi morto pelo Exército colombiano) – mas também outros membros do Secretariado (tais como Joaquín Gomez e Mauricio Jaramillo).

A vivência acadêmica das novas lideranças das FARC-EP antes de sua entrada nas fileiras da insurgência, à diferença de seus integrantes originais cujas experiências centravam-se em seus históricos de vida como participantes da esfera rural da sociedade e militantes políticos, poderia ser considerado fator influente em suas análises relativamente ao momento vivido pela guerrilha quando da assunção de Juan Manuel Santos e, conseqüentemente, em sua opção pela alternativa negociada para solução do conflito (em contraposição à manutenção da luta armada).

Já na esfera das decisões tomadas pelo governo colombiano, Juan Manuel Santos tinha sido Ministro da Defesa do governo de seu antecessor, tendo sido, como tal, elemento fundamental nas políticas de combate armado que foram implementadas contra a guerrilha das FARC-EP durante a gestão Uribe e candidato interessante a sucessor deste último nas eleições presidenciais que se seguiram. Entretanto, durante a década de 1990 Santos também esteve envolvido com um grupo de políticos que havia buscado estabelecer contatos com a guerrilha a fim de viabilizar um processo de negociação de paz (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

É possível, assim, caracterizar Santos tanto como parte importante na elaboração e execução de políticas de confrontação violenta aos grupos insurgentes, quanto como figura interessada e envolvida desde algum tempo em alternativas negociadas para o conflito e que se tornou “ponta de lança” de uma tentativa de estabelecer um processo de paz viável entre governo e FARC-EP. Destarte, tornava-se possível inferir significativas probabilidades de avanços efetivos no processo de paz iniciado por seu governo, na medida em que, durante um conflito, as negociações são estabelecidas entre oponentes declarados, com conhecimento de causa relativamente à confrontação em que se encontram e com interesse perceptível no estabelecimento de diálogos que tenham fundamentação na realidade conhecida. Apenas assim seria possível contar com representantes que tenham base para a implementação de políticas de mudança após a definição de acordos. Talvez não seja ocioso lembrar que, à luz do “ethos guerreiro”, Santos se revestia de credibilidade para os líderes guerrilheiros pelo seu desempenho como ministro no combate, o que lhe fornecia respeito e validade como interlocutor: “quem se comunica pelas batalhas se entende pelas palavras”.

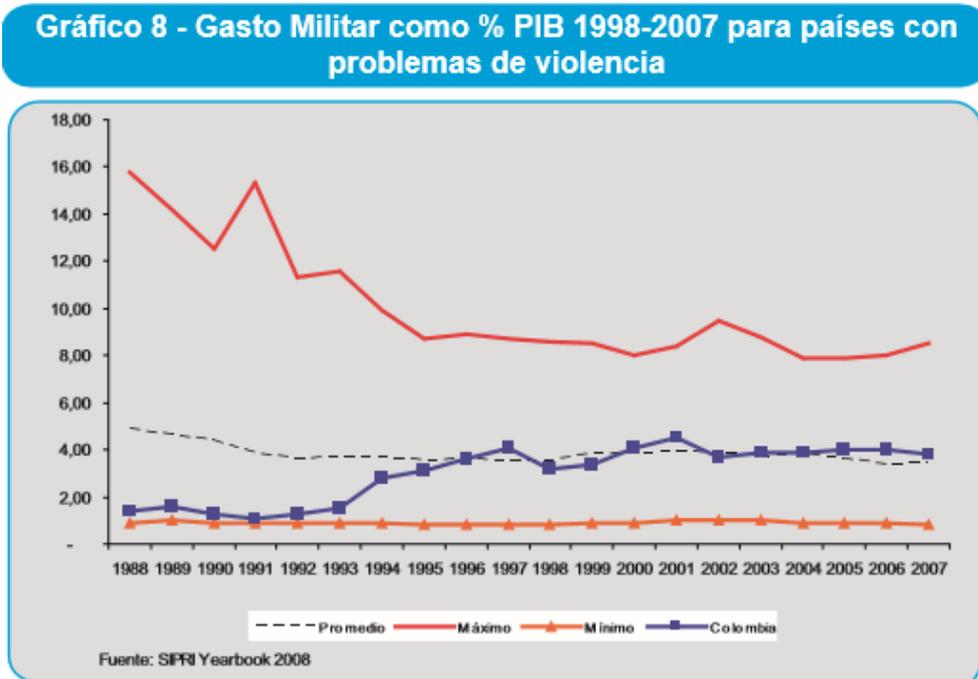
Ademais, no início de seu mandato, Santos assumiu o executivo de um país que, apesar de estar em uma evolução em sentido crescente de seu PIB (conforme Gráfico 10) – considerando o período compreendido entre o processo de negociação prévio e o ano anterior à posse de Santos – tinha seus gastos em defesa também seguindo um padrão ascendente, de forma a consumir parte considerável dos gastos do país (ver Gráfico 11).

Gráfico 10 – Evolução do PIB colombiano (1998-2010)



Fonte: Banco Mundial (website)

Gráfico 11 – Evolução dos gastos militares em % do PIB (1998-2007).



Fonte: Ministerio de Defensa Nacional - 2009

Com isso, sua gestão deparou-se com uma realidade na qual parte considerável de seu orçamento estava comprometida com a manutenção do conflito interno (não por opção de combate entre seus cidadãos, mas pela necessidade de manter as condições segundo as quais o governo conseguiria assegurar certa estabilidade interna no país), dificultando modificações em sua distribuição que poderiam culminar em investimentos em setores em desenvolvimento no país.

Ademais, uma confrontação que ocupou quase meio século da história do país gerava uma situação na qual investimentos externos, que não tivessem como principal destinação o setor de defesa nacional, não encontrassem estímulos ou atrativos no país.

Não obstante essa situação, porém, o PIB colombiano encontrava-se em taxa ascendente. Com isso, a possibilidade de mitigar os fatores que pudessem gerar algum desconforto para o mercado externo interessado no crescimento e desenvolvimento colombiano, bem como a possibilidade de que o país tivesse condições de alterar, mesmo que levemente, o formato de distribuição de seu orçamento interno a fim de proporcionar maior evolução para a economia nacional, tornava-se atraente para a gestão que se iniciou sob o comando de Santos.

Apesar da decisão tomada de iniciar um processo de paz com a guerrilha visando o fim do conflito e a mudança do contexto nacional, uma das primeiras declarações do mandatário a respeito do tema reafirmou sua decisão de engajar-se em um diálogo sem, entretanto, desestruturar os elementos de combate à insurgência por parte das forças do governo. Segundo o presidente a negociação seria estabelecida como se não mais houvesse conflito no país, mas as confrontações teriam continuidade como se as partes não estivessem envolvidas no processo de conversações. Mesmo durante o diálogo entre as partes, nos momentos em que a guerrilha fazia declarações de cessar-fogo unilateral sob as mais diversas justificativas (datas comemorativas, por exemplo), o governo manteve a postura de negar-se a fazer o mesmo até que um acordo tivesse sido firmado e outras etapas pudessem ser implementadas na sequência.

Para tanto, Santos lançou, durante seu primeiro mandato, o chamado “Plan Espada de Honor”. A função principal de suas operações, estabelecidas a partir de 2012 e constantemente renovadas sob sua gestão, era dar continuidade aos combates militares às forças insurrecionais, enfocando ataques aos oficiais do médio escalão do grupo a fim de desestabilizar a ordem hierárquica guerrilheira e atacar seus redutos históricos de atuação.

Uma das modificações inseridas na ação do Exército para garantir melhores resultados durante as operações foi a divisão em frentes de comando de menor tamanho para facilitar a infiltração nos territórios visados. Essa opção facilitaria a mobilidade das forças do governo e

permitiriam maior aproximação destas aos alvos buscados, uma vez que corresponderia a possibilidade de fazer frente às táticas de guerrilha retomadas pela insurgência (INFOLATAM, 2012; RODRÍGUEZ MORALES, 2014).

A execução do “Plan Espada de Honor” conseguiu significativos ataques às FARC-EP, levando ao assassinato de diversas lideranças menores da insurgência, bem como estimulando a deserção de integrantes cujo vínculo político-ideológico com a guerrilha não tivesse raízes profundas (EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA, 2016; GRANADOS; GARCÍA, 2012).

Outra consequência do Plano foi expandir a presença do Estado colombiano, por meio de suas forças públicas nacionais, em territórios nos quais sua participação era diminuída e compensada pela presença de grupos insurgentes. Por meio das medidas determinadas para as operações, bem como através da determinação das áreas onde estas deveriam ter lugar, as instituições responsáveis pela segurança e pela defesa nacional passaram a ter atuação em setores que até então eram tidos como abandonados pelos governos colombianos, passando a representar sua participação nas realidades locais em uma tentativa de aproximar o governo central dos territórios do interior do país e, assim, suprir necessidades que até então eram fornecidas por grupos ilegais, tais como as FARC-EP (COLPRENSA, BOGOTÁ, 2014). Pode ser considerado como um dos efeitos dessa maior visibilidade atribuída a representantes do Estado a busca por apoio advindo parte da população local às iniciativas do governo visando solucionar o conflito interno.

Por outro lado, com a manutenção de ações de combates envolvidos na continuidade do conflito interno colombiano simultaneamente aos intentos de solução negociada para a instabilidade do país através de um processo de diálogo implementado em território estrangeiro, o governo de Juan Manuel Santos estaria dando prosseguimento ao objetivo de alcançar a paz no país por todos os meios disponíveis. Ou seja, Santos estava mantendo a possibilidade de que a resolução do conflito na Colômbia fosse alcançada sob sua gestão tanto pela sequência da abordagem utilizada por seu antecessor, quanto pela quebra desta, ou complementando esta através da busca de uma interlocução entre as partes.

Para além de manter as diversas alternativas conhecidas para a resolução da contenda em perspectiva, a continuidade da opção armada para supressão da insurgência no país manteve uma pressão sobre as FARC-EP para que decidisse e mantivesse sua decisão a respeito de uma alternativa negociada para o conflito. Com isso, após a insurgência ter vivido um período de enfraquecimento de suas posições e de diminuição da sua capacidade de influenciar o governo do país – através das posições e ações militares do governo colombiano que continuaram a

causar baixas em suas fileiras e, conseqüentemente, em sua luta – o governo a seguia pressionando a manter-se na busca por uma solução pacífica para o conflito.

Apesar da criação de novas estratégias e planos para continuar as ações armadas contra a guerrilha, em 2012 o governo colombiano também aprovou no Congresso o Ato Legislativo que ficou conhecido como “*Marco para la paz*”. Neste foi aprovado um novo artigo constitucional, de caráter transitório, cujo objetivo era legislar a respeito da instalação de uma vertente na justiça colombiana especialmente voltada para a superação do conflito, uma vez alcançado o acordo. Tal vertente, denominada “justiça transicional”, tem por objetivo versar a respeito de crimes e infrações cometidas no seio do conflito de modo a punir os responsáveis, mas sem criar um sistema vingativo que instaure uma dinâmica interna viciosa, impossibilite a superação da contenda que estava em curso no país e dificulte a implementação do princípio de “não repetição”.

Ademais, o “Marco” também estabeleceu medidas que visavam corresponder ao princípio de “verdade” que deveria ser respeitado após a terminação do conflito, entre outras medidas, determinando a criação de uma comissão da verdade que visaria investigar a história da contenda no país.

Por fim, o ato legislativo determinou um prazo de quatro anos para que o governo colombiano respondesse à necessidade de criação de legislações que visem atender às determinações descritas em seu texto (tais como a responsável pela criação da comissão da verdade).

Para implementação de todas essas medidas, porém, o governo estabeleceu o cumprimento de obrigações que seriam inerentes à caracterização da terminação do conflito, tais como desmobilização, desarme, reconhecimento de responsabilidades e contribuição para a “verdade” e reparação das vítimas, fim dos sequestros, entre outros.

Os fatores mencionados relativamente à pressão sofrida pelas FARC-EP – devido, entre outros fatores, às suas condições de luta e à postura das forças colombianas – bem como à evolução econômica do país e seu investimento significativo no setor de defesa (em detrimento de outras áreas), além do contexto internacional (mencionado mais adiante) endossam a análise de que durante a gestão de Santos encontramos na conjuntura do país a sustentação para percepção da correspondência à realidade dos conceitos de resolução de conflito apresentados pela teoria de Zartman.

Tanto as baixas sofridas pela guerrilha (em suas frentes, em seu apoio popular e em suas fontes de renda) quanto a necessidade do governo colombiano de um contexto doméstico estável (no qual é possível alterar os pesos fornecidos às áreas de investimento do país a fim de

poder diversificar para o desenvolvimento interno, bem como atrair maiores investimentos externos em outros setores) criaram as condições de *MHS* e de *MEO*. Isto, pois ambas as partes se encontraram em uma situação onde vislumbravam efeitos negativos para a continuidade dos embates armados na busca por seus objetivos e, também, ambas percebiam ter, no mesmo momento, a oportunidade de obterem significativos ganhos ao optarem por uma solução negociada para o conflito interno.

A desvantagem dessa abordagem, porém, pode ser apontada em uma análise, mesmo que breve, das falhas deixadas ao não considerar que a complexidade da confrontação interna colombiana envolve muito mais do que apenas as duas partes envolvidas nessa negociação. Ao limitar a perspectiva dos interesses, ganhos, perdas e objetivos aos dois oponentes diretamente em negociação, os quais são objetos de análise desse trabalho através da teoria de *ripeness*, deixamos de fora o estudo de que nesse conflito também estiveram, e estão, envolvidos outros grupos armados, que se organizaram simultânea ou posteriormente às FARC-EP, e cujas dinâmicas influenciaram constantemente na possibilidade ou não de uma resolução para a confrontação.

Apenas para ilustrar a importância desse ponto para a solução do embate com a guerrilha analisada, mencionamos um fator considerado de extrema importância no cenário de sucesso posterior a um acordo entre governo e FARC-EP: a destinação de guerrilheiros “desmobilizados” que, porventura, decidam não abandonar a luta armada – por diversos motivos possíveis. A utilização da teoria de Zartman na análise do conflito, ao priorizar a análise das partes principais do conflito, mas sem enfatizar a importância de outros atores que nele influenciam, dificulta, no presente fator, considerar a importância dos demais grupos armados que atuam no país de modo a que estes não tenham suas ações potencializadas por possíveis integrantes não desmobilizados da guerrilha em negociação que decidiram manter a via armada, conseqüentemente dando continuidade aos níveis de confrontação apenas por outros interlocutores.

Apesar das dificuldades em analisar possíveis ramificações da resolução da situação interna colombiana através da negociação, o período de duração do mandato de Juan Manuel Santos (2010 -) em si permite a visualização do conflito, segundo a proposta de Woocher (gráfico 2), no limiar entre os momentos da parte descendente da curva definidos como *war* (“guerra”) e *violent conflict* (“conflito violento”). Isto, pois estaria realizando uma possível transição entre a situação mais extrema de combate agudo para uma em que os embates estejam decaindo e seja possível o surgimento de outras relações entre as partes. Assim, apesar de se manter em guerra, esta se caracteriza pela diminuição da intensidade do confronto em

comparação ao período anterior, conduzido pela administração Uribe. A evolução do processo de negociação para a um acordo finalizando o conflito pode vir a levar a um movimento de maior descendência em sua posição na curva do conflito de Woocher, posicionando-o na transição para o momento de crise que antecede o estabelecimento de uma paz instável (em um ponto no limiar entre as etapas de *conflito violento e instabilidade*).

A ascensão de Juan Manuel Santos para suceder a administração de Álvaro Uribe ocorreu em um contexto que permitiu a criação de condições para a construção de um processo de negociação com perspectivas mais visíveis de alcançar uma solução negociada para o conflito que marcava o país a décadas.

A correlação de forças estabelecida durante o governo anterior entre as Forças Armadas do país e as FARC-EP, com as primeiras obtendo mais significativas vitórias militares e forçando a segunda a realizar alterações em suas estratégias, permitiu que o governo colombiano pudesse iniciar tratativas com um grupo insurgente com menos perspectivas de vitórias pela via armada do que aquele que havia negociado em fins da década de 1990.

A alteração da capacidade da guerrilha de demandar que o Estado ampliasse os pontos a serem considerados em uma agenda de negociação e a habilidade das partes em encontrar pontos de interesse comuns e essenciais a serem destacados durante um processo de diálogo mostrou-se na apresentação, após tratativas prévias e secretas, de um “Acordo Geral para a terminação do conflito e a construção de uma paz estável e duradoura”, em 2012, com uma agenda de negociação composta por apenas seis pontos a serem acordados, quais foram:

1. Política de desenvolvimento agrário integral;
2. Participação política;
3. Fim do conflito;
4. Solução ao problema das drogas ilícitas;
5. Vitimas;
6. Implementação, verificação e referendo.

Nesses pontos contemplou-se aqueles objetivos de ambas as partes presentes desde o início das confrontações, de forma que a possibilidade de serem estabelecidos acordos em todos eles pudesse simbolizar a criação de medidas que solucionariam as causas do conflito e gerariam conseqüente prevenção de uma retomada das hostilidades. Ademais, a metodologia eleita de “*single undertaking*”, ou seja, de que nada estaria acordado até que tudo estivesse acordado (inspirada na metodologia usada no seio da OMC), buscou garantir o

comprometimento das partes em manter os diálogos com o intuito de assegurar a construção de acordos com possibilidades efetivas de implementação.

Um importante ponto de negociação esteve nas discussões relativas à solução para o problema das drogas ilícitas. Uma das consequências foi a declaração, feita por Santos em 2015, antes mesmo da assinatura do acordo final, de que o governo colombiano poria fim às práticas de fumigação aérea em um prazo de alguns meses. O presidente aceitou a análise feita pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de que as mesmas geravam sérias consequências negativas, tais como possíveis repercussões cancerígenas, para a população rural não envolvida nas ações da insurgência ou em atividades ilegais, mas que era afetada pela utilização de aviões para o despejo dos produtos químicos. A indiscriminada ação dessa metodologia de fumigação acabava impactando os cultivos tanto ilegais quanto legais (de subsistência dessas populações rurais) e, assim, ficava comprometida a manutenção e sobrevivência das próprias famílias (GARCÍA, 2015).

A decisão de findar a aspersão aérea de agentes químicos que visavam o fim dos plantios ilícitos no país não gerou, porém, o fim da prática por vias terrestres com alvos mais bem delineados, mas sinalizou mudanças nos princípios do Plano Colômbia que, todavia, seguiam em curso no país.

Outro significativo entendimento, firmado em acordo entre as partes ainda durante as negociações e divulgado em seu Comunicado Conjunto #52, está relacionado ao desarme das minas antipessoais instaladas durante o conflito, com ênfase para as instaladas pela guerrilha. Para a concretização desse acordo as partes acordaram em envolver diretamente a participação de um dos países facilitadores da negociação, qual seja a Noruega, através da colaboração da *Ayuda Popular Noruega (APN)*, organização que deverá liderar e coordenar o projeto desenvolvido para limpeza e descontaminação de territórios nos quais se encontrem instalados os artefatos explosivos.

Para demonstrar seu comprometimento com as negociações e com o fim do conflito, as FARC-EP se disponibilizaram a fornecer, para a equipe responsável pela desativação dessas minas, as informações necessárias para localizar os terrenos nos quais tivesse instalado seus artefatos. Além destas, seriam também recolhidas, junto ao governo e às populações locais, possíveis informações sobre a presença de explosivos espalhados pela área rural do país a fim de melhor assegurar a efetividade dos trabalhos. Após a limpeza dos territórios, representantes do governo colombiano, das FARC-EP e dos países garantes da negociação serão responsáveis por devolver o controle destes terrenos para autoridades e representantes locais.

Para além de diminuir as consequências físicas de possíveis ativações desses artefatos, a implementação desse acordo visava ampliar o apoio popular às negociações em curso, uma vez que parcela significativa dos afetados pela utilização desses armamentos ilegais se encontrava no seio da população indiretamente envolvida no conflito²⁵.

No que tange à perspectiva internacional do conflito e do estabelecimento de diálogos, a administração de Santos coincidiu com um momento em que a América do Sul havia assistido à ascensão de governos de esquerda em diversos países, alguns sendo comandados por ex-integrantes de grupos insurgentes de seus respectivos países, tais como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Além disso, desde sua posse, o presidente colombiano buscou alterar as relações que a Colômbia vinha mantendo com seus vizinhos.

Apesar dos avanços alcançados por Santos, desde o início de seu mandato, com relação a aproximar-se dos países da região (percebidos por sua participação em arranjos regionais multilaterais, principalmente com a criação e ratificação da UNASUL), a Colômbia enfrentava um rompimento diplomático com a Venezuela – significativo pela proximidade entre seu presidente Hugo Chávez e guerrilheiros colombianos. Na contramão das relações turbulentas entre seu antecessor e a liderança do país vizinho, Santos teve a iniciativa de, como uma das primeiras medidas de seu governo, restabelecer a normalidade nas relações diplomáticas entre os dois países e buscar encontrar meios para aprimorar o diálogo com o mandatário venezuelano a fim de que fosse possível atrair o vizinho a colaborar com um possível processo de negociação entre governo e guerrilha.

Com isso, a Colômbia buscava ampliar os diálogos com a Venezuela – considerado histórico apoiador dos grupos guerrilheiros, em especial das FARC-EP – com o objetivo de buscar seu apoio em possíveis diálogos com a insurgência. Segundo o presidente Santos, o tema do estabelecimento de uma negociação com as FARC-EP teria sido tratado entre os dois mandatários desde a primeira reunião destes após sua posse (GIRALDO, 2016). Nesse encontro, para além de restabelecer as relações entre os países, Santos assegura ter reafirmado seu interesse em um processo de paz com a guerrilha ao que, prontamente, Chávez teria concedido seu total apoio.

A partir desse momento, o presidente venezuelano se teria posto em contato com as lideranças guerrilheiras e apresentado também a seu apoio para que fosse alcançada uma solução negociada para o conflito na Colômbia, atuando muitas vezes como mediador de rugas surgidas entre as partes em um esforço para manter os avanços conquistados no sentido de um

²⁵ Os habitantes dos locais onde se encontravam instaladas as minas antipessoais conformavam quase um terço do número de mortos ou feridos por elas (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, 2014).

acordo de paz. Com isso, a decisão de ter a Venezuela como garante do processo de paz foi significativa em suas benesses para a consecução do acordo final.

Para além do apoio do país cujas relações haviam sido voláteis durante a gestão anterior, Santos também buscou o respaldo da região através de contatos com os líderes dos países vizinhos. A conjuntura internacional na qual se encontrava a América Latina no momento, com a posse de lideranças simpáticas ao estabelecimento de interlocuções com a insurgência, como exposto anteriormente, facilitou para o presidente do país andino encontrar respaldo regional para dar sequência ao processo de paz, bem como para superar eventuais dificuldades quando estas surgissem²⁶.

Santos também procurou obter o respaldo de seu maior parceiro na região, os EUA, para a realização de um processo de negociação, bem como de líderes europeus, com destaque à participação da Noruega graças às experiências que este país possui em interlocuções dessa natureza.

No que tange aos EUA, importante no momento em que prevaleceu a opção militar de combate à insurgência, também foi significativo quando da escolha de Santos pela solução negociada. Desde o início do processo de paz, o governo dos EUA declarou seu apoio à realização deste para findar o conflito colombiano. Tendo colaborado com iniciativas de desmobilização de outros grupos armados conduzidas durante a gestão de Uribe, o governo de Barack Obama declarou seu interesse em colaborar com as negociações conduzidas por Santos da maneira que fosse possível e, para tanto, designou como seu representante no processo o enviado especial Bernard Aronson. Este político, que havia servido para a Secretaria de Estado dos EUA na assessoria para assuntos interamericanos durante a década de 1990, é integrante da organização sem fins lucrativos denominada “The Dialogue” – cujo objetivo seria ser fórum para análises políticas, comunicação e intercâmbio em assuntos do ocidente – e possui experiências na área diplomática e de promoção da democracia na América Latina.

Bernard Aronson declarou, em alguns momentos, que a presença dos EUA na negociação correspondia a um chamado feito pelo governo colombiano e que, por isto, os interesses de seu país corresponderiam sempre a um apoio às decisões oficiais da nação andina. Apesar desse apoio a uma das partes em negociação, o político também afirmou que os EUA, enquanto parceiro da Colômbia, tinham interesse no progresso das negociações de paz para o fim do conflito armado no país e, portanto, apoiava a consecução de acordos com a guerrilha nos termos que se revelassem mais favoráveis ao país.

²⁶ A realização de reuniões entre líderes locais para a discussão do tema, como ocorreu em situações no âmbito da UNASUL, é exemplo do suporte oferecido pelos integrantes do subcontinente ao processo instaurado na Colômbia.

Correspondendo às suas iniciativas de apoio ao processo, os EUA trabalharam junto à OEA para ampliar o mandato da “*Misión de Apoyo al Proceso de Paz – Colombia*” (MAPP/OEA), missão criada durante o governo Uribe para acompanhar o processo de desmobilização de outros grupos ilegais com os quais havia firmado acordos, para que esta passasse a incluir seu apoio ao processo de paz estabelecido com a guerrilha das FARC-EP (MAPP/OEA, [2015]).

Apesar da importância concedida por Santos ao respaldo externo ao processo, o presidente também buscou criar limitações à participação da comunidade internacional durante os diálogos. Com isso, o presidente seguia sua perspectiva de que seria necessário que as tratativas se desenvolvessem por e para os colombianos, evitando que interferências alheias ao conflito prejudicassem sua finalização. Dessa forma, foram aplicadas as categorias de facilitadores (Cuba e Noruega) e garantes (Venezuela e Chile) para a presença estrangeira durante as negociações e foi acordada a presença da Organização das Nações Unidas (ONU) – por meio de representantes da Comunidade de Estados Latinos e Caribenhos (CELAC) – para acompanhar a implementação dos acordos, além da indicação de acompanhantes especiais de certos países, como os EUA, para o processo de forma a regular a atuação limitada da comunidade internacional durante e após a finalização do acordo.

Em um breve resumo do negociado em cada ponto do diálogo estabelecido por Santos podemos apontar o seguinte (GOBIERNO NACIONAL; FARC-EP, 2016):

1. Relativamente à Reforma Rural Integral: o acordo reconhece a centralidade da negociação deste ponto para fins de, não apenas solucionar o conflito em questão, mas também evitar a sua repetição no futuro. Objetivando solucionar as divergências quanto às demandas na área rural, ficou determinada a criação de um Fundo de Terras (para realizar uma distribuição mais igualitária de terras no campo utilizando-se de propriedades ilegalmente adquiridas; bem como fornecer à população local meios para cultivá-las); a criação de programas para o desenvolvimento de áreas rurais mais vulneráveis; o desenvolvimento de planos nacionais para redução da pobreza no campo e melhora das condições de vida e sobrevivência de sua população;
2. No que tange à participação política a importância dada à negociação do tema radicou na necessidade de inclusão, no seio da vida política nacional, da manifestação da discordância presente nas fileiras da insurgência a fim de que esta, em tendo espaço para se manifestar pelos meios tradicionais, não mais necessitasse se mobilizar por vias alternativas e,

possivelmente, violentas. Para tanto, o acordo visa garantir não só a inclusão das vozes dissonantes, mas também a transparência e equidade para participação na política nacional. Com isso, governo e guerrilha visam o fortalecimento da democracia na Colômbia através da possibilidade de fundação de novos partidos políticos – com garantias para sua existência – e igual oportunidade de participação de membros das comunidades mais afetadas a fim de representarem as demandas locais. Por fim, este item busca ainda garantir o fim da associação entre a prática política e o uso das armas, garantindo o direito do exercício da discordância sem que esta necessite armar-se para garantir sua segurança (garantias estas que estariam presentes na futura redação de um Estatuto da Oposição);

3. Relativamente às negociações sobre o fim do conflito, sua importância estava em delinear as condições a serem seguidas quando da aprovação do acordo final a fim de que possam ser implementadas as medidas para a construção da Paz no país. Para tanto foram acordadas as medidas para a entrega de armas, por parte da guerrilha, através de um processo técnico verificável pela ONU, bem como o processo de desmobilização e reinserção à sociedade civil dos ex-combatentes. Com isso foi declarado um cessar fogo e de hostilidades bilateral e definitivo pelas partes, também sob a verificação da ONU como garante da lisura deste processo devido a sua experiência internacional na área. Para estabelecer o processo de desmobilização e reinserção de membros da guerrilha na sociedade colombiana serão criadas zonas temporárias de transição nas quais serão garantidas condições de segurança para aqueles que nela estiverem, tanto por parte das forças públicas colombianas quanto pelas de monitoração. Assim, pretende-se preservar as condições para que seus integrantes efetivamente se desmobilizem e possam retomar de forma pacífica o convívio diário da população civil. A reinserção pacífica dos ex-membros da guerrilha na vida do país é fator fundamental para a implementação dos demais pontos acordados pelas partes. Por fim, o acordo versa sobre as garantias de segurança que deverão ser fornecidas para a construção da paz e a convivência em sociedade durante a implementação do acordo final, incluindo garantias mínimas de sobrevivência ao setor desmobilizado (entre as quais garantias de saúde e possíveis apoios econômicos temporários).
4. Como solução para o problema dos cultivos ilícitos, a importância do acordo está em desvincular as práticas e o financiamento da guerrilha, bem como sua futura desmobilização, das práticas ilegais de cultivo. Ao separar a atuação das FARC-EP dos grupos responsáveis pela produção de ilícitos, a proteção oferecida pela guerrilha nos

territórios em que ambos coincidem necessária, de forma a tornar-se um obstáculo a menos no combate a essas práticas por parte do governo. O governo se comprometeu a intensificar o enfrentamento às práticas de produção de ilícitos e combater possíveis relações entre esta economia e as instituições governamentais, já a guerrilha se comprometeu a colaborar como fosse possível no combate à prática e a desvincular-se totalmente desta. Para isso, ambas as partes contribuiriam com o estímulo à transição voluntária de cultivos ilícitos para a produção de itens legais e de subsistência da parcela da população que estivesse disposta a fazê-lo, visando envolver-se com a economia legal (isto seria feito por meio da criação do “Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito e Desenvolvimento Alternativo”). Este ponto do acordo visou também diferenciar o problema do cultivo de produtos ilícitos, como uma questão de produção rural, do problema do consumo, transformando este último em uma questão de saúde pública e que deve ser tratado como tal (através da criação do “Programa Nacional de Intervenção Integral frente ao Consumo de Drogas Ilícitas”).

5. Sobre o tema das vítimas do conflito, sua importância estava em tratar de uma parcela da população fortemente impactada pelo conflito e que, mesmo não estando diretamente envolvida nas negociações, necessitava ser considerada, uma vez que dela depende boa parte da superação da lógica da contenda no cotidiano do país. Para o trato com a questão dos afetados direta e indiretamente pelo conflito colombiano, determinou-se a criação do “Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição”, que deverá ser pilar da garantia dos direitos das vítimas, base para assegurar a prestação de contas do ocorrido, garantir a segurança jurídica dos envolvidos e a transição da situação de conflito para a situação de paz sem a possibilidade de reincidência da violência. Dentro desse sistema serão criados mecanismos e medidas que visem conquistar seus objetivos de maneira coordenada para assegurar a transição. Com isso, o acordo busca garantir os direitos de todas as vítimas do conflito (aquelas que sofreram efeitos das ações da insurgência ou as atingidas pelas decisões do Estado).
6. Por fim, no que tange à implementação, verificação e referendo do acordo, delineou-se a criação, no momento seguinte à firma do acordo, da “Comissão de Seguimento e Verificação do Acordo Final de Paz e de Resolução de Diferenças”, com representantes do governo e das FARC-EP. Esta teria a responsabilidade de acompanhar a implementação do determinado no acordo final, bem como promover o diálogo com a sociedade civil para a

construção da confiança e para a inclusão social. Também ficou definido um mecanismo para a verificação da implementação dos acordos, com um componente internacional (representantes dos países garantes e facilitadores do processo de negociação, bem como representantes da ONU) visando identificar possíveis atrasos ou falhas e fortalecer a aplicação do acordo final.

Em agosto de 2016 o governo colombiano e as FARC-EP anunciaram o fim das negociações com a consecução de um acordo completo entre as partes, abarcando todos os pontos propostos na agenda e a tomada dos próximos passos necessários para que a sociedade civil e os membros da guerrilha pudessem referendar o processo. A submissão deste acordo a referendo da população local resultou em sua não aprovação em um primeiro momento. Os motivos dessa recusa, após anos de negociação, poderiam variar desde o desconhecimento do conteúdo do acordo por parte da sociedade colombiana (sua extensão, com centenas de páginas, teria dificultado o acesso e aprofundamento para a maioria) até a uma forte campanha feita por partidários da oposição uribista às negociações, os quais afirmavam que o acordo seria mais prejudicial do que benéfico ao país.

Entretanto, mesmo com essa primeira negativa, governo e guerrilha não desistiram de alcançar uma solução para o conflito interno do país com a maior velocidade possível. Para tanto, as partes reuniram-se novamente com o objetivo de realizar, na medida do possível, as alterações demandadas pelos setores da sociedade colombiana que se manifestaram contrariamente ao acordo, buscando adaptar os principais itens já acordados de modo a corresponderem aos anseios negociados e aos pedidos realizados. Com essa nova negociação, cuja duração prolongou-se por alguns meses, o governo de Santos e as FARC-EP lograram a obtenção de um novo acordo final, o qual não mais foi submetido a referendo popular, mas sim à aprovação pelo congresso colombiano, segundo o peso dado pela constituição à liberdade possuída pelo Presidente da República para alcançar a paz no país.

A partir deste momento teve início na Colômbia a implementação das medidas acordadas e a consolidação de um processo na direção de uma Colômbia sem um conflito interno.

Segundo Zartman (2008), em uma negociação as motivações das partes envolvidas encontram-se diluídas, ou seja, o contato entre os lados e o início de interlocuções, que visam encontrar objetivos comuns através de concessões mútuas, dificulta identificar em que momento se alteram os interesses de apenas um dos lados em prol do outro. A necessidade de estabelecer terrenos coincidentes entre as perspectivas dos lados em negociação dificultaria

determinar quem seria o vencedor e o perdedor, ou o pedinte e o decisor, pois ambas partes precisam de razões para acordar ou não, para cooperar ou seguir com o conflito e, portanto, de sentirem-se contempladas pelas conquistas e concessões realizadas durante as interlocuções.

Assim, o fim das negociações estabelecidas no âmbito da Mesa de Havana, os acordos obtidos e referendados pelo governo colombiano, bem como as medidas que estão em curso no país que visam pôr termo ao conflito interno não seriam resultado de vitória de uma das partes ou submissão da outra, mas sim o resultado de medidas acordadas por ambas as partes e do objetivo comum de iniciar uma nova etapa na Colômbia.

Graças aos avanços em prol da solução do conflito obtidos durante sua gestão, em 2016 Santos foi indicado e agraciado com a premiação do Nobel da Paz pelo comitê norueguês. O objetivo da entrega desse prêmio, antes mesmo da assinatura do acordo final entre governo e guerrilha, seria demonstrar o apoio da comunidade internacional aos esforços empreendidos por sua gestão durante ao menos quatro anos de diálogo aberto com o principal grupo insurgente em atuação no país, bem como o suporte a que as partes encontrassem um fim satisfatório para o conflito que já se prolongava por meio século.

Apesar da relevância dos esforços empreendidos pelo presidente colombiano, e pela equipe sob sua gestão, para desenhar o acordo posteriormente assinado, bem como para criar no país as condições para a aceitação deste pelo congresso nacional e pela sociedade civil, resta o questionamento de se apenas o reconhecimento de sua figura faria jus à história recente do país que culminou no fim da contenda.

O governo de Álvaro Uribe, mesmo tendo optado pela via armada de combate às forças insurrecionais como meio de alcançar um futuro pacífico, desempenhou papel de significativa importância em desenhar as condições sob as quais uma solução para o conflito foi possível. Sua construção de um cenário no qual as correlações de forças entre Exército e FARC-EP se tinham mudado em sentido favorável ao governo influenciou diretamente na aceitação posterior de um processo de paz por ambas as partes.

Ademais, o reconhecimento de que seria necessário superar a fase de embates para seguir a uma de negociação por parte da guerrilha das FARC-EP, com a promoção da aceitação das intenções e ações do governo dentro do seio de suas fileiras de militantes, bem como com o incentivo a que fossem seguidas as determinações de um acordo de paz com aqueles que historicamente combatiam, também teve papel central em possibilitar que os diálogos fossem estabelecidos e que fosse possível vislumbrar um fim para as confrontações.

O fato de o governo Santos aceitar estabelecer interlocuções como representantes da guerrilha, assim como o respaldo oferecido pela comunidade internacional a tal processo

simbolizam um reconhecimento da insurgência como ator político habilitado para apresentar suas demandas e fazer cumprir suas diretrizes. Sendo assim, seu reconhecimento poderia ter sido incluído quando da concessão de um prêmio internacional que se refere ao processo de paz do qual são parte integrante fundamental.

Tais considerações visam, não desmerecer o reconhecimento concedido a Santos no momento da premiação, mas apenas apontar que a complexidade do conflito colombiano, supera simplificações que lhe possam ser atribuídas agora que está encontrando seu fim. Principalmente porque ambos aqueles que o protagonizaram como beligerantes clamam representar os interesses do povo colombiano e não deixarão de existir ou de atuar dentro do contexto político do país, buscando, por outros meios, conquistar suas históricas demandas. Sendo assim, mesmo com o futuro fim da via armada no que se refere à atuação das FARC-EP, é preciso manter em vista a história das lutas travadas, perdas sofridas e conquistas obtidas a fim de que efetivamente a história não se repita.

6 . CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando um conflito entre partes em convívio, sejam elas representativas de Estados distintos ou integrantes de uma mesma nação, assume a vertente armada como sua principal forma de conduta a necessidade de solucioná-lo torna-se imperativa.

Apesar da existência da opção violenta como mecanismo de submissão do outro à vontade da parte com maiores vantagens em suas capacidades, a alternativa negociada ganha sua proeminência na consideração de ser imprescindível minimizar os danos às populações indiretamente envolvidas.

A perspectiva abordada no presente trabalho, oriunda da teoria de *ripeness* – ou *maturação* – fundamenta-se na necessidade de evolução do conflito apreciado, seja o colombiano como tratamos aqui ou outro tema colocado em análise, para que atinja um ponto em que seus principais agentes possam efetivamente negociar com a perspectiva de mudar o contexto de disputa.

A imperatividade da existência do ponto de maturidade do confronto para a concretização da alternativa negociada advém da premissa de que o desenho de objetivos por cada uma das partes envolvidas com o fim de buscar pontos de concordância não é suficiente para a construção de um processo de interlocução bem-sucedido. Isto, pois, mesmo o encontro de pontos em comum não seria garantia da disponibilidade real, ou mesmo competência, das partes de desenvolverem uma negociação com fins de pôr término ao conflito em que se encontram.

No caso da Colômbia estes elementos tornam-se visíveis com a contraposição dos processos realizados em 1998-2002 e 2012-2016. No primeiro houve o delineamento de uma ampla lista de interesses das partes contendo os possíveis pontos de concordância sobre os quais poderia ser trabalhada a construção de um contexto pacífico para a Colômbia. Entretanto, a ausência de maturidade no conflito, marcada pela existência de objetivos ocultos de ambas as partes e pela manutenção da visão da alternativa bélica como viável para que cada uma das partes alcançasse seus objetivos, impediu que o processo evoluísse com a devida efetividade e levou a que culminasse em impossibilidade de atingir uma alternativa negociada para o conflito.

Por um lado, este processo de paz ficou marcado pela negociação em curso entre o governo de Andrés Pastrana e os EUA visando a instalação daquele que ficou conhecido como “Plano Colômbia”, cujos objetivos centraram-se no aprimoramento da capacidade das Forças Armadas colombianas de dar combate direto aos grupos guerrilheiros e, assim, enfraquecer e desestruturar a insurgência colombiana. Por outro, entre as décadas de 1980 e 1990 a história

das FARC-EP ficou marcada pela expansão das fontes de renda do grupo, inclusive com sua associação aos grupos narcotraficantes que cresciam na região, fator que se desdobrou na expansão militar e do território controlado pela guerrilha, ampliando, assim, seu poder de barganha frente ao governo colombiano e sua capacidade de influenciar o diálogo que se instaurou.

Estes dois elementos, de significativa importância para as principais partes envolvidas no conflito e no processo de paz, enquanto não eram abertamente declarados por nenhum dos lados, exerceram influência direta na evolução das interlocuções para a paz instauradas sob a gestão de Pastrana. Com isso, tornaram-se importantes fatores da incapacidade apresentada no momento para que uma solução negociada pudesse ser obtida, apesar de ter sido desenhada uma agenda de negociação cujo conteúdo exprimia tanto demandas da insurgência quanto exigências do governo.

Apesar de todo esse contexto, uma importante diferenciação da condução política do conflito entre o governo de 1998 e o de Álvaro Uribe, que o sucedeu na Presidência da República, está no reconhecimento político concedido por cada um dos líderes do executivo relativamente às FARC-EP. Mesmo sendo parte ativa de alguns dos fatores que impediram a evolução das negociações, o fato em si de a primeira administração ter determinado o estabelecimento de negociações entre o governo e a guerrilha pressupôs um reconhecimento da última como interlocutor político válido no cenário interno colombiano.

Álvaro Uribe, por sua vez, ao declarar abertamente a incapacidade de estabelecer um diálogo com os grupos insurgente, optando pela via armada para dar-lhes combate, retirou a validade de reconhecimento das FARC-EP como interlocutor político, especialmente quando se apoiou na classificação do grupo como grupo terrorista, já presente nos EUA e posteriormente aceita por mais países da comunidade internacional.

A despeito das mudanças no reconhecimento que o Estado colombiano concedia ao status da guerrilha no cenário político nacional, os esforços despendidos pelo governo uribista para alterar as condições em que se encontravam as duas partes do conflito exerceram significativas consequências para a criação de condições para um novo processo de paz. Os novos contextos do governo – representados na nova configuração de capacidade de suas forças armadas – e da guerrilha – representada nas perdas sofridas em sua capacidade de manter o nível de atuação que havia conquistado nas últimas décadas – marcaram as possibilidades que o processo de paz de Santos pudesse desenvolver-se até o estabelecimento de um acordo de paz.

Com isso, o processo de 2012-2016 esteve marcado por mudanças no equilíbrio da capacidade das partes em disputa – onde a balança passou a pender para o lado do governo colombiano – ao mesmo tempo em que o cenário nacional e internacional reforçava o interesse em um fim rápido para as confrontações. Tais fatores alteraram o valor concedido pelos beligerantes à manutenção da via armada como principal abordagem e diminuíram as alternativas as quais estes poderiam recorrer para que fugissem ao processo de diálogo. Dessa forma, na perspectiva de que a maturidade também se baseia no reconhecimento de fatores importantes que haviam sido obliterados, esta mostrou-se na medida em que as partes em conflito reconheciam o valor da alternativa negociada que havia sido negligenciado até então.

Assim, apesar de o período político localizado entre os momentos de instalação dos dois últimos processos de paz entre governo e FARC-EP ter sido marcado pela anulação do reconhecimento político como interlocutor válido concedido pelo Estado colombiano à guerrilha – fator fundamental para a condução de diálogos – sua importância não pode ser diminuída ao considerar as mudanças que gerou no contexto doméstico colombiano, as quais influenciaram na evolução dos dois processos.

Apesar de o presente trabalho aplicar tal abordagem ao conflito colombiano, esta não se furta de ser encontrada em outros casos. A partir do momento em que duas partes se encontrem em um conflito armado plenamente instaurado do qual não possam se furtar apenas deixando as armas, uma vez que seus objetivos e demandas tenham gerado comoção, apoios e divisão no seio social – seja do país, seja internacional – a mesma perspectiva pode ser replicada.

As premissas-base – como a identificação das partes, a exposição de seus interesses, a análise de seu comprometimento com uma alternativa negociada, a pesquisa sobre seus apoios externos, a identificação de objetivos que possam ter sido ocultados, a investigação da relação entre a capacidade de cada lado de manter o conflito pela via armada – podem ser encontradas nos casos em que a instalação de um conflito nos moldes acima descritos seja identificada.

Com isso, a perspectiva da teoria da maturação apresenta-se como instrumento válido para analisar a existência de possibilidades de solução negociada de conflitos em diferentes moldes.

O caso colombiano, mesmo por sua longevidade e transformações sofridas ao longo de sua história, permite o estudo tanto de contextos nos quais não foi possível identificar a existência de maturidade no conflito, quanto da instalação de um processo de negociação em que tais características se encontravam presentes.

A configuração dos processos comandados por Pastrana e por Santos, bem como do importante papel desempenhado pela gestão de Uribe na mudança do desenho do contexto interno colombiano, torna-se, assim, importante espaço de pesquisa para a transição desse instrumento de pesquisa para o campo de estudos envolvendo a América do Sul. Com isso, pode abrir espaço para replicar estudos semelhantes, favoráveis ou não à abordagem utilizada, ampliando o escopo no qual foi desenvolvida.

REFERÊNCIAS

- ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2004. In: Base de Documentos de la Secretaria del Senado. Disponível em: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2004.html> Acesso em: 10 jan. 2017
- AFANADOR, Miguel Ángel. Amnistías e indultos, la historia reciente. Ed: ESAP. Bogotá, 1993.
- ARENAS, Jacobo. Diario de la resistencia de Marquetá. Ed: Oveja Negra. Bogotá, 1985.
- ARNSON, Cynthia J. et al. Los procesos de paz en Colombia: Múltiples negociaciones, múltiples actores. In: LATIN AMERICAN PROGRAM. Latin American Program Special Report, Jan. 2007.
- ATTINÀ, Fulvio. Guerrilha. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 577-578.
- BANCO MUNDIAL. Gasto militar (% del PIB). 2015. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?contextual=default&locations=CO>> Acesso em: 20 jul. 2016.
- BEITTEL, June S. Colombia: Background, U.S. Relations, and Congressional Interest. Ed: Congressional Research Service. Washington, 2012.
- BEJARANO, Ana María. Conflicto y Paz en Colombia: Cuatro tesis con implicaciones para la negociación en curso. Ponencia preparada para la conferencia “Colombia in Context”, organizada por el Center for Latin American Studies and the Colombia Working Group en la University of California, Berkeley, March 2, 2001.
- BEJARANO A., Jesus Antonio. Las Negociaciones de Paz: Algunos aspectos metodológicos. In: Revista Políticas, Instituto de Altos Estudios Jurídicos, Políticos y Relaciones Internacionales. Ed: Universidad del Valle. Cali, Colombia, 1997.
- BESANCENOT, Olivier; LÖWY, Michael. Che Guevara: uma chama que continua ardendo. Tradução: Maria Leonor Loureiro. Edit: UNESP. São Paulo, 2009.
- BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et al; coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.
- BUSHNELL, David. The making of modern Colombia: a nation on spite of itself. Berkeley: University of California Press, 1993.
- CASTAÑEDA, Natalia Chaparro. Amnistía e Indulto en Colombia: 1965-2012. Ed. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Bogotá, Colombia, 2013.
- CASTAÑO, Ciro Trujillo. Páginas de su Vida. Ed: Abejón mono, 1974.

CASTILLA, Camilo Echandía. Estado actual del conflicto armado en Colombia. In: Revista Políticas, Instituto de Altos Estudios Jurídicos, Políticos y Relaciones Internacionales. Ed: Universidad del Valle. Cali, Colombia, 1997.

CASTRO RUZ, Fidel. La paz en Colombia. Editora Política. La Habana, 2008.

CELIS, Luis Eduardo. Ni paz ni guerra en la Colombia del siglo XXI. In: VELÁSQUEZ, Alejo Vargas (edit). Colombia: Escenarios Posibles de guerra o paz. Ed: Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Ed: Imprenta Nacional. Bogotá, 2013.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013. Tercera edición. Bogotá: CNMH, 2014.

CHOMSKY, Noam. Plan Colombia. Innovar: revista de ciencias administrativas y sociales, Colombia, v. 10, n. 16, p.9-26, jul. 2000. Disponible em: <<http://www.bdigital.unal.edu.co/26721/1/24370-85361-1-PB.pdf>>. Acceso em: 1 jul. 2016.

CLAUSEWITZ, Carl von. Da Guerra. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COLPRENSA, BOGOTÁ (edit). Examen al Plan ‘Espada de Honor’. 2014. Disponible em: <<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/258377-examen-al-plan-espada-de-honor>> Acceso em: 12 jan. 2017

COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá, 2015.

COMMITTEE ON INTERNATIONAL CONFLICT RESOLUTION. Conflict Resolution in a Changing World. In: STERN, Paul C.; DRUCKMAN, Daniel (Edit). International Conflict Resolution after the Cold War. Ed: National Academy Press. Washington, 2000.

CRUZ, Camilo; GÓMEZ, Andrés Felipe Ortega. Pensando el futuro: consideraciones sobre FFMM y postconflicto en Colombia. In: VELÁSQUEZ, Alejo Vargas (edit). Colombia: Escenarios Posibles de guerra o paz. Ed: Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010.

DARBY, John; GINTY, Roger Mac (Edit.). Contemporary Peacemaking: Conflict, Peace Processes and Post-War Reconstruction. Ed: Palgrave Macmillan. New York, 2008.

DARIO, Diogo Monteiro. A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 607-641, Dec. 2010. Disponible em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000200010&lng=en&nrm=iso>. Acceso em: 14 jul. 2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Plan Colombia: Balance de los 15 años. Bogotá, 2016.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP); DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD (DJS). Balance Plan Colombia 1999-2005. Bogotá, 2006.

EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA. En el marco del Plan de Campaña Espada de Honor V, 1.816 sujetos fueron neutralizados en el Nororiente Colombiano. 2016. Disponible em: <<https://ejercito.mil.co/?idcategoria=407473>> Acceso em: 12 jan. 2017.

ESCOBEDO, Andrés Dávila L. G. R.; GAVINA, Adriana; VARGAS, Mauricio. El ejército colombiano durante el período Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico. Revista No 49 – 50, Universidad de los Andes, 2000.

ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO SOCIAL (2007-2013). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2007.

FARC-EP. Carta De Reunión – “El pueblo no puede seguir disperso”, 2000. Disponible em: <<http://www.mbsuroccidentededecolombia.org/documentos/carta.html>> Acceso em: 10 jan. 2017.

FARC-EP. ESBOZO HISTORICO DE LAS FARC-EP. 2005. Disponible em: <<http://www.cedema.org/ver.php?id=3296>> Acceso em: 15 out. 2016

FARC-EP. Estatutos. 2007a. Disponible em: <<http://farc-ep.co/wpcontent/uploads/2013/10/Estatutos.pdf>> Acceso em: 1 jul. 2015

FARC-EP. Manifiesto de las FARC-EP. 2007b. Disponible em: <https://www.resistencia-colombia.org/pdf/manifiesto_plataforma.pdf> Acceso em: 1 jul. 2015

FARC-EP. Plataforma para un gobierno de reconciliación y reconstrucción nacional, 1993. Disponible em: <<https://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/Documentos+Historicos+Farc.pdf>> Acceso em: 1 jul. 2015.

FARC-EP. Programa Agrario de los Guerrilleros. 1964. Disponible em: <<http://cedema.org/ver.php?id=4021>> Acceso em: 01 jul. 2015

FARC-EP; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acuerdo Final para la Terminación de Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 2016. Disponible em: <<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>> Acceso em: 15 jan. 2017.

FARC-EP; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Habana, Cuba, 2012.

FARC-EP; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Agenda Común por el Cambio Hacia una Nueva Colombia. La Machaca, 1999. Disponible em: <www.planetapaz.org>. Acceso em: 14 jul. 2014.

FISAS, Vicenç (org.). Anuarios de Proceso de Paz de 2007 a 2015. Disponible em: <http://escolapau.uab.es/index.php?option=com_content&view=article&id=533:anuario_sprocesos&catid=46&Itemid=66&lang=ca> Acceso em 10 jun. 2015

FOREIGN TERRORIST ORGANIZATIONS. In: U.S. Department of State, Under Secretary for Civilian Security, Democracy, and Human Rights, Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>> Acesso em: 2 dez. 2016.

GARCÍA, Pedro Arenas. El fin de las fumigaciones con glifosato. 2015. Disponível em: <<http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-fin-de-fumigaciones-glifosato-articulo-590103>> Acesso em: 15 jan. 2017

GIRALDO, Marisol Gómez. Colombia: Negociar la paz como si no hubiese guerra. 2016. Disponível em: <<http://www.proceso.com.mx/456379/colombia-negociar-la-paz-hubiese-guerra>> Acesso em: 12 jan. 2017.

GOBIERNO NACIONAL; FARC-EP. Comunicado Conjunto # 52. La Habana, 7 de marzo de 2015. Disponível em: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-52-la-habana-7-de-marzo-de-2015>> Acesso em: 15 jan. 2017

GRANADOS, J; GARCÍA, E. Espada de honor, el nuevo plan de guerra. El Herald. 2012. Disponível em: <http://www.elheraldo.co/local/espada-de-honor-el-nuevo-plande-guerra-60921> Acesso em: 12 jan. 2017.

GUEVARA, Che. A guerra de guerrilhas: Um método. vol. 3. São Paulo: Edições Populares, 1982. (2ª ed.).

GUZZI, André Cavaller. As Relações EUA-América Latina: Medidas e consequências da política externa norteamericana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas. 2008. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, 2008.

HENAO, Daniel Sebastián Granda. Colômbia de Uribe a Santos: Reposicionamentos da Segurança na Política Externa Colombiana a partir de 2010. 2015. 240 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

HOPMANN, P. Terrence. The negotiation process and the resolution of International Conflicts. Ed. University of South Carolina, Columbia, 1997.

HOPMANN, P. Terrence; ZARTMAN, I. William (edit.). Colombia: Understanding Conflict 2015. Ed: John Hopkins. Washington, 2015.

HYLTON, Forrest. A revolução colombiana. Ed. UNESP, São Paulo. 2010, 194p.

INFOLATAM (edit.). Colombia: las Fuerzas Armadas lanzan su “Espada de Honor” contra las FARC. 2012. Disponível em: < <http://www.infolatam.com/2012/03/27/colombia-las-fuerzas-armadas-lanzan-su-espada-de-honor-contra-las-farc/>> Acesso em: 12 jan. 2017.

INTERNACIONAL, Comisión. Esbozo histórico de las FARC-EP. Bogotá: Cedema, 2005.

ISACSON, A. Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “Guerra contra las Drogas”. In: YOUNGERS, C. A.; ROSIN, E. (org.) Drogas y democracia en América Latina. Buenos Aires: WOLA, Editorial Biblos, 2005, p.29-84.

KRUJIT, Dirk. Reflexiones sobre la guerra y la paz en Colombia. In: VELÁSQUEZ, Alejo Vargas (edit). Colombia: Escenarios Posibles de guerra o paz. Ed: Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010.

LEMAITRE, J. La paz en cuestión. La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991. Ediciones Uniandes. Colombia, 2011.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. Los Orígenes Del Movimiento Armado Comunista En Colombia (1949-1966). In: Análisis Político – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. n. 7, ago. 1989. Disponible em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis07.pdf>> Acceso em: 10 ago. 2014.

LUND, Michael S. Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy. Ed: United States Institute of Peace Press. Washington, 2001.

MEDINA, Medófilo; SÁNCHEZ, Efraín. Tiempos de paz, acuerdos en Colombia, 1902-1994 - El proceso de paz de Belisario Betancur. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

MESA DE CONVERSACIONES. Reunión con la Comisión Facilitadora del Grupo de Países Amigos. San Vicente del Caguán, 2001. Disponible em <<http://www.farc-ep.co/comunicado/reunion-con-la-comision-facilitadora-del-grupo-de-paises-amigos.html>> Acceso em: 1 ago. 2015.

MIGUEL, Juan Manuel Ibeas; AGUDELO, Luis Fernando Moncada. Colombia: heterogeneidad del movimiento guerrillero, multipolaridad de la guerra y maraña negociadora. In: Revista Políticas, Instituto de Altos Estudios Jurídicos, Políticos y Relaciones Internacionales. Ed: Universidad del Valle. Cali, Colombia, 1997.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Gasto en Defensa y Seguridad – 1998-2011. Bogotá, 2009.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de consolidación de la seguridad democrática, PCSD. Imprenta Nacional. Bogotá, 2007.

MINISTERIO DE DEFENSA. Plan Colombia: una alianza exitosa. Bogotá, 2016.

MONTEAVARO, Miguel Ángel Serrano. The Colombian peace process. In: Spanish Institute of Strategic Studies. Geopolitical overview of conflicts 2013, 2013. P. 319 – 417.

NEWMAN, Edward; RICHMOND, Oliver. The Impact of Spoilers on Peace Processes and Peacebuilding. Ed: United Nations University, 2006.

NIETO, Jaime Zuluaga. Cuando la corrupción invade el tejido social. Nueva Sociedad, Buenos Aires, v. 145, n. 12, p.148-159, set. /out. 1996.

OEA. Misión de Apoyo al Proceso de Paz – Colombia. Disponível em: <<https://www.mapp-oea.org/>> Acesso em: 10 jul. 2015.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia. 2001. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-2001-0087+0+DOC+XML+V0//ES>> Acesso em: 15 out. 2016.

PÉCAUT, Daniel. As FARC: uma guerrilha sem fins? Ed: Paz e Terra. São Paulo, 2010.

PEÑA, Mario Aguilera. Las FARC: auge y quiebre del modelo de guerra. Análisis Político, Bogotá, v. 26, n. 77, p.85-111, jan. /abr. 2013.

PEREZ, Robinson Salazar y LENGUITA, Paula (org). En Colombia si hay guerra. Ed: Libros en Red. Colombia, 2005.

PLAN COLOMBIA. In: Embassy of United States in Bogotá, Colombia. Disponível em: <<http://bogota.usembassy.gov/plancolombia.html>> Acesso em 10 jun. 2015

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA; MINISTERIO DE DEFENSA. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá, 2003.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OFICINA ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (edit.) Proceso de paz con las Autodefensas Informe Ejecutivo. 2006. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2258.pdf?view=1>> Acesso em: 15 jul. 2015.

RAMÍREZ, Socorro; RESTREPO, Luís Alberto. Actores en conflicto por la paz. Ed: Siglo XXI editores. Bogotá, 1991.

REDACCIÓN JUDICIAL (edit.). 'Operación Espada de Honor'. 2012. Disponível em: <<http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/operacion-espada-de-honor-articulo-327286>> Acesso em: 12 jan. 2017.

RESISTENCIA - REVISTA DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE LAS FARC-EP. Bogotá: FARC-EP, v. 36, out. 2006.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César A. Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá, IEPRI-NORMA, 2006.

RODRÍGUEZ MORALES, Luis Fernando. Los pilares de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad como elementos determinadores para su consolidación. Edit.: Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A política armada: Fundamentos da guerra revolucionária. Ed: UNESP. São Paulo, 2000.

SANÍN, Francisco Gutiérrez. Internal conflict, terrorism and crime in Colombia. Journal of International Development, [s.l.], v. 18, n. 1, p.137-150, 2005.

SANTRICH, Jesús (org.). Manuel Marulanda Vélez: El héroe insurgente de la Colombia de Bolívar. Bogotá: Agencia Bolivariana de prensa, ABP, 2009.

SCHMITT, Carl. O Conceito do Político/Teoria do Partisan. Coordenação e Supervisão: Luiz Moreira; tradução de Geraldo de Carvalho. Edit.: Del Rey. Belo Horizonte, 2008. 264 p.

SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Congreso. Senado. Lei nº 35, de 19 de novembro de 1982. Ley 35 de 1982. Bogotá, 20 nov. 1982.

SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Congreso. Senado. Lei nº 434, de 3 de fevereiro de 1998. Ley 434 de 1998. Bogotá, 5 fev. 1998.

SHIFTER, Michael. Plan Colombia: a retrospective. Disponível em:
<<http://www.americasquarterly.org/node/3787> > Acesso em 10 jun. 2015

STEDMAN, Stephen John. Spoiler Problem in Peace Processes. International Security, USA, v. 22, n. 2, p.5-53, outono 1997.

STERN, Paul C.; DRUCKMAN, Daniel. Evaluating Interventions in History: The Case of International Conflict Resolution. In: STERN, Paul C.; DRUCKMAN, Daniel (Edit). International Conflict Resolution after the Cold War. Ed: National Academy Press. Washington, 2000.

TAWSE-SMITH, Diane. Conflicto armado colombiano. Desafíos, Bogotá, v. 19, n. 5, p.270-299, jul. /dez. 2008.

TOKATLIAN, Juan. ¿De Bagdá a Bogotá? La Nación. Buenos Aires, 2003.

TRAS 11 AÑOS, SAMPER DIJO QUE RECIBIÓ DINERO NARCO. Bogotá, 2007.
Disponível em: <
<http://www.eluniverso.com/2007/04/16/0001/14/DF15780DAF7E43C7BB2C01DB5C984767.html>> Acesso em: 15 jul. 2015.

TZU, Sun. A arte da Guerra. Adaptação de James Clavell, 38ª Edição. São Paulo/Rio de Janeiro, Ed. Record, 2002

VALENCIA, León. Drogas, conflito e os EUA: a Colômbia no início do século. Estud. av., São Paulo, v. 19, n. 55, p. 129-151, dez. 2005. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 jan. 2017.

VELÁSQUEZ ROMERO, Carlos Alfonso. La esquivia terminación del conflicto armado en Colombia: Una mirada político-estratégica a la confrontación con las Farc durante las tres últimas décadas. Ed: La Carreta Editores. Medellín, 2011.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. La agenda de una negociación con la guerrilla. In: Revista Políticas, Instituto de Altos Estudios Jurídicos, Políticos y Relaciones Internacionales. Ed: Universidad del Valle. Cali, Colombia, 1997.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas. Ed: La Carreta Editores: Universidad Nacional de Colombia. Medellín, 2010.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. Nueva prospectiva para la paz de Colombia. Investigación y Desarrollo, Bogotá, v. 11, n. 1, p.104-133, fev. 2003.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. Nueva prospectiva para la paz en Colombia. Investigación y Desarrollo, Vol 11, n° 1, 2003. Págs. 104-133106

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. Simplificar el conflicto armado colombiano: ¿Sirve de algo? Desafíos, Bogotá, v. 10, n. 7, p.155-168, jan. /jun. 2004.

VON NEUMANN, John; OSKAR, Morgenstern. Theory of Games and Economic Behavior. Princeton: University Press. Second edition, 1947. Third edition, 1953.

WOOCHER, Lawrence. Special Report: Preventing Violent Conflict – Assessing Progress, Meeting Challenges. Ed: United States Institute of Peace Press. Washington, 2009.

ZAPATA, Julio González. El proceso ocho mil y la justicia penal. Estudios Politicos, Medellín, v. 7-8, n. 6, p.100-104, maio 1996.

ZARTMAN, I. William. Negotiation and Conflict Management – Essays on theory and practice. Oxon: Routledge, 2008.

ZARTMAN, I. William. Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond. In: STERN, Paul C.; DRUCKMAN, Daniel (Edit). International Conflict Resolution after the Cold War. Ed: National Academy Press. Washington, 2000.

ZARTMAN, I. William; FAURE, Guy Olivier (edit). Escalation and Negotiation in International Conflicts. Edit: Cambridge University Press. New York, 2005.

ZARTMAN, I. William. The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. The Global Review of Ethnopolitics. Vol. 1, no. 1, Setembro, 2001, p. 8-18.