



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA (PPGPOL)**

**RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NA AMÉRICA DO SUL:  
O CASO COLOMBIANO DURANTE O PLANO COLÔMBIA (2000-2010)**

**Alexander Arciniegas Carreño**

**Porto Alegre, julho de 2014**

**Alexander Arciniegas Carreño**

**RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NA AMÉRICA DO SUL:  
O CASO COLOMBIANO DURANTE O PLANO COLÔMBIA (2000-2010)**

Versão final destinada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador:

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

**Porto Alegre, julho de 2014**

## **BANCA EXAMINADORA**

Dr. Carlos Schmidt Arturi.(Orientador /PPGPOLUFRGS)

Dra. Maria Izabel Mallmann (CIÊNCIAS SOCIAIS/PUC)

Dr. Eduardo Munhoz Svartman (PPGPOL/UFRGS)

Dr. José Miguel Quedi Martins, (PPGEEI-UFRGS)

## RESUMO

O propósito desta tese é explicar as relações civil-militares na Colômbia durante a década de 2000. Nesta perspectiva, considera-se, em primeiro lugar, o impacto da pressão externa por uma determinada conformação das FFAA. Ou seja, a influência da intervenção dos Estados Unidos da América através do Plano Colômbia. Em segundo lugar, avalia-se o impacto do contexto político interno da Colômbia na conjuntura 2000-2010 e, particularmente, a dinâmica do conflito colombiano durante a execução da Política de Segurança Democrática do governo Uribe, nas suas dimensões normativas, institucionais e operacionais. A pesquisa também desenvolve uma contextualização sócio-histórica para identificar os condicionantes estruturais das interações entre civis e militares na Colômbia desde o século XIX. Por fim, exploram-se as implicações do processo de fortalecimento, modernização e expansão das FFAA nos últimos anos para o controle civil democrático, como também para a inserção do estado colombiano em dinâmicas de cooperação regional no âmbito da segurança e defesa.

**Palavras-chave:** Colômbia – relações civis-militares – política de segurança e defesa – Plano Colômbia.

## ABSTRACT

This research aims to explain the civilian-military relationships during the 2000 decade. First off, it considers the impact of external stress supporting a battle between the FFAA. I mean the influence from an American participation through the frame of Plan Colombia. In second place, it reviews the impact of the internal political context in Colombia in the juncture 2000-2010 and, specially, it focuses on the dynamics of armed conflict and the execution of the security policies during Uribe's Government, within the normative, institutional and operational dimensions. Also includes the study of the historic and sociological context that represents the structural interactional conditions between civilians and militaries of the XIX century. Finally, it explores the consequences of the process of consolidation, modernization and expansion of the FFAA over the last years for the civil democratic control, as so as for the introduction of Colombia in regional cooperation policies of security and defense.

**Key-words:** Colombia, civil-military relations, security and defense policies, Plan Colombia.

“Antes, durante la ocupación de los infantes de marina, se encerraba en la oficina para decidir el destino de la patria con el comandante de las tropas de desembarco e firmaba toda clase de leyes e mandatos con la huella del pulgar, pues entonces no sabía leer ni escribir, pero cuando lo dejaron solo otra vez con su patria y su poder no volvió a emponzoñarse la sangre con la condeuma de la lee escrita sino que gobernaba de viva voz e de cuerpo presente a toda hora e en todas partes con una parsimonia rupestre pero también con una diligencia inconcebible a su edad, asediado por una muchedumbre de leprosos, ciegos e paralíticos que suplicaban de sus manos la sal de la salud, e políticos de letras e aduladores impávidos que lo proclamaban corregidor de los terremotos, los eclipses, los años bisiestos e otros errores de Dios....”. O Outono do Patriarca, Gabriel García Márquez, p. 7.

Ao meu pai, Antonio Arciniegas Porras (*In memoriam*)  
pelo exemplo de integridade e pelo amor.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho é um momento de encerramento de uma experiência enriquecedora do ponto de vista acadêmico e pessoal, que começou em 2007, quando iniciei o Mestrado no programa de Ciência Política da UFRGS. Nestes sete anos, tive a sorte de contar com o estímulo de muitas pessoas e instituições. Dedico esta tese ao generoso povo do Brasil, a CAPES e ao Convênio Internacional PEC-PG, pela bolsa de doutorado que possibilitou minha permanência no Brasil. Agradeço aos meus colegas do NERINT-UFRGS e do LABMUNDO.

Aos meus colegas de pós-graduação na UFRGS, especialmente aos meus amigos: Eduardo Mello, Romerio Kunrath, Patrícia Chaves, Felipe Piletti, Rodrigo Bordignon, Cassia Silveira, Tiago Ribeiro, Igor Castellano, Laura Meller e Lucas Rezende.

Aos meus amigos do IREL-UNB, especialmente ao general Carlos Alberto dos Santos Cruz, Matias Francini e Luiz Antônio Gusmão, pelo apoio no caminho trilhado.

Aos queridos amigos Clara e Jaime Valderrama e as suas famílias, em singela homenagem de gratidão e afeto, pelo impagável apoio espiritual e material que tiveram para comigo e Angélica durante o tempo que moramos na bela capital federal.

Envio um agradecimento especial aos professores do IREL-UNB, Maria Helena de Castro Santos, Alcidez Costa Vaz, Eduardo Viola e Antônio Jorge Ramalho, por me permitir participar dos seus interessantes cursos e por contribuir a acrescentar meu interesse pelo campo das Relações Internacionais.

Envio outro agradecimento especial ao meu orientador, o Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi, pela sua constante ajuda, pela confiança, pela paciência e generosa amizade: ao professor Arturi, minha admiração pela sua erudição e integridade.

Meu agradecimento também para Sandra Regina Ledesma Koch, porque sem sua ajuda não teria chegado até aqui. Igualmente, aos professores do PPG-Política da UFRGS: André Luiz Marengo Dos Santos, María Izabel Saraiva Noll, Luis Gustavo Mello Grohmann e Fabiano Engelmann, porque seu apoio desde a coordenação do Programa ajudou para que minha passagem pela pós-graduação da UFRGS fosse uma experiência feliz e profícua. Agradeço ao Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik pelas conversas dentro e fora da sala de aula, e por me

contagiar com sua paixão pelos estudos de segurança e defesa. Também sou grato aos professores Mercedes Maria Luguércio Cánepa e Marcelo Baquero pela didática e rigor metodológico.

Ao jovial Bruno Stefani, Secretário do nosso PPG, sempre disposto a resolver os corriqueiros problemas burocráticos.

Ao Prof. Dr. Carlos R.S. Milani pela amizade e por ter me permitido participar da sua prestigiosa rede acadêmica em Salvador e Rio de Janeiro.

Aos oficiais das FFAA, e aos funcionários do Ministério da Defesa na Colômbia, pelas entrevistas e pelo material de pesquisa disponibilizado.

Um agradecimento muito especial para os membros do Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais – IEPRI da Universidad Nacional de Colombia, professores Francisco Leal Buitrago e Diana Marcela Rojas; bem como para a professora Arlene B. Tickner, da Universidad de los Andes; para o Coronel reformado do Exército Carlos Alfonso Velásquez, professor da Universidad de la Sabana, pelo incentivo pela ajuda e pela atenção dispensada.

Dedico este trabalho e este momento aos meus pais, Antonio Arciniegas Porras e Edilia Carreño Sandoval, e ao meu irmão, Edwing Arciniegas Carreño, pelo apoio e pelo amor incondicional.

A Angélica, minha esposa, pelo amor e por compartilharmos, juntos, a complexidade agriçoce da vida.

A toda minha família, que sempre me amparou e me deu muita força.

Aos antigos amigos: Judith Maldonado Mujica, Christian Mauricio Correa Martínez, Jhon Carlos García Perea, Cristian Gómez Navarro e Francisco Medina Villamizar, por confiarem e por acreditarem em mim. Espero ter todos sempre na minha vida.

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>15</b>
<b>Introdução, aspectos teóricos e metodológicos</b> .....	<b>15</b>
<b>1. Introdução</b> .....	<b>15</b>
1.1. Apresentação do tema e problema .....	15
1.2. Objetivos e hipóteses .....	20
1.3. Justificativa .....	21
1.3.1. Pertinência do tema.....	21
1.4. Militares e política, um panorama geral da literatura .....	24
1.5. Os estudos sobre militares e sociedade na Colômbia .....	28
1.6. Uma caracterização das relações civis-militares colombianas no atual contexto regional .....	31
1.7. Alguns trabalhos sobre as relações civis-militares na Colômbia durante o século XXI .....	34
1.8. Fundamentos teóricos .....	40
1.8.1. Aspectos gerais .....	40
1.8.2. Relações cívico-militares: controle civil, efetividade e eficiência.....	43
1.8.3. Reforma do Setor de Segurança (RSS): aspectos contextuais e suas relações com o conceito de segurança humana .....	47
1.8.4. O conceito de Reforma do Setor de Segurança (RSS) e sua utilidade .....	48
1.8.5. Institucionalismo Histórico .....	51
1.8.6. O Controle Civil Democrático como processo político.....	52
1.8.7. A Democracia e o controle civil sobre as Forças Armadas .....	54
1.8.8. Autonomia e intervenção militar .....	57
1.8.9. A profissionalização e o profissionalismo militar .....	63
1.8.10. Prerrogativas militares .....	66
1.9. Metodologia .....	67
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>69</b>
<b>Colômbia: Os militares e a política, século XIX e século XX</b> .....	<b>69</b>
<b>2. Introdução</b> .....	<b>69</b>
2.1. Os militares veteranos da independência enfrentam os Generais <i>hacendados</i> .....	72

2.2. A revolução liberal (1849-1885): federalismo, livre comércio e a virtual dissolução do Exército Central .....	77
2.3. A Regeneração (1886-1904) e o fracasso para formar um exército forte e profissional .....	84
2.4. O Exército colombiano na primeira metade do século XX: da “servidão partidária” ao papel de árbitro durante a Violência .....	88
2.5. Da Frente Nacional à crise de segurança dos anos noventa.....	91
2.6. A redução de prerrogativas militares no governo de César Gaviria .....	96
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>102</b>
<b>As relações civis-militares em meio ao Plano Colômbia e à Política de Segurança Democrática .....</b>	<b>102</b>
<b>3. Introdução .....</b>	<b>102</b>
3.1. A administração de Andrés Pastrana (1998-2002) .....	102
3.2. A Política de Segurança de Pastrana.....	107
3.3. Aumenta o gasto em Segurança .....	108
3.4. A Campanha no sul, a primeira prova das FFAA renovadas e fortalecidas .....	109
3.5. O governo de Álvaro Uribe Vélez: Condução civil ou militarização do mando civil? .....	111
3.6. A Política de Defesa e Segurança Democrática (PDSD) em termos normativos .....	113
3.7. A Segurança Democrática na prática .....	119
3.8. Uribe e os militares: encontros e desencontros .....	123
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>135</b>
<b>O Plano Colômbia.....</b>	<b>135</b>
<b>4. Introdução .....</b>	<b>135</b>
4.1. A definição e formulação do Plano Colômbia.....	137
4.2. A reestruturação das Forças Armadas durante a primeira etapa do Plano Colômbia..	143
4.3. O diagnóstico do problema estratégico.....	145
4.4. A reforma militar põe-se em marcha .....	147
4.5. Transformação doutrinária e operacional .....	150
4.6. Renovação da estrutura organizacional .....	151
4.7. Integração das Forças: As operações conjuntas.....	154
4.8. Fortalecimento do poder aéreo.....	155
4.9. Comunicações e inteligência .....	159
4.10. O Plano Colômbia II e o combate ao terrorismo .....	161

4.11. A "terrorização" do conflito.....	161
4.12. A FUTCO e os Comandos Conjuntos.....	163
4.13. O Plano Patriota 2003-2007.....	167
4.14. O Plano Colômbia II e a proteção da infraestrutura petroleira.....	174
4.15. O gasto militar durante a segunda fase do Plano Colômbia.....	177
4.16. A terceira fase do Plano Colômbia e o Plano Consolidação.....	180
4.17. Rumo à “nacionalização” do Plano Colômbia.....	180
4.18. A Estratégia de Ação Integral.....	182
<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>191</b>
<b>A guerra contra as FARC: Mudanças na sua estratégia e sua territorialidade.....</b>	<b>191</b>
<b>5. Introdução.....</b>	<b>191</b>
5.1 Do declínio do Bloco Oriental à emergência do Comando Conjunto do Ocidente.....	197
5.2. A guerra das FARC e a guerra contra as FARC entre 2002 e 2010.....	203
5.3. O Plano Renascer: descentralização e flexibilidade operacional.....	217
5.4. As mudanças na territorialidade da guerra durante a década de 2000.....	220
5.5. As FARC e o conflito após a Política de Segurança Democrática.....	230
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>234</b>
<b>Colômbia: os desafios de Forças Armadas mais fortes.....</b>	<b>234</b>
Divisões e rivalidades intramilitares.....	236
Pressões pela expansão do foro militar.....	237
As sanções às violações de DDHH cometidas por integrantes da força pública: o caso do Coronel Plazas Vega.....	240
A Remilitarização da Inteligência.....	242
Intervenção crescente das FFAA no debate político.....	243
<b>Colômbia e sua Diplomacia para a Segurança: entre a construção de uma aliança militar com o Brasil e a cooperação triangular em segurança auspiciada pelos EUA... 247</b>	
Anexos.....	254
<b>Bibliografia.....</b>	<b>255</b>
Fontes Eletrônicas.....	263

## SUMÁRIO DE FIGURAS

Figura 1. Reforma do setor de Segurança.....	49
Figura 2: Território da Zona de Distensão 1998-2002 .....	106
Figura 3: Zona de distensão.....	106
Figura 4: Mapa da Colômbia.....	109
Figura 5: Mapa das regiões de influência dos grupos armados em 2001 .....	112
Figura 6: Orçamento de defesa 2008 (% do PIB).....	127
Figura 7: Orçamento de defesa 2008 (% em relação ao orçamento do estado).....	127
Figura 8: Comportamento do número de hectares semeados de coca na Colômbia, 1990-2005. .....	141
Figura 9: Gráfico – Resultados da Erradicação dos cultivos de coca 1996-1998 .....	144
Figura 10. Presença militar dos EUA na Colômbia em 2001 .....	149
Figura 11: Avião de apoio AC-47 “Fantasma” .....	153
Figura 12: Avião de combate - Bronco OV-10 <sup>a</sup> .....	153
Figura 13: Principais Bases Militares da Colômbia .....	156
Figura 14: Helicóptero UHN1 .....	157
Figura 15: Helicóptero Black Hawk.....	157
Figura 16: Helicóptero Huey .....	158
Figura 17: Helicóptero Harpia.....	158
Figura 18: Helicóptero MI-17 .....	159
Figura 19: Avião Schweitzer “Vampiro” SA2-37B .....	160
Figura 20: Mapa dos Comandos Conjuntos dos EUA e áreas de responsabilidade até 2011. .....	165
Figura 21: Hércules C-130 .....	173
Figura 22: Super Tucano A-29 .....	173
Figura 23: Oleoduto Caño Limón Coveñas.....	176
Figura 24: Presença de grupos armados no departamento de Arauca .....	177
Figura 25: Dotações orçamentárias definitivas .....	178
Figura 26: Ajuda dos EUA e Orçamento de Defesa da Colômbia em dólares.....	179
Figura 27: Mapa das zonas de intervenção do Plano Consolidação em 2010.....	188
Figura 28. Representação da taxa anual das ações violentas das FARC de acordo com o Esforço Militar empregado (1988-2012).....	194

Figura 29: Evolução anual de assaltos a sedes municipais realizadas por grupos guerrilheiros entre 1985-2009.....	198
Figura 30. Mapa do Bloco Oriental das FARC (2002) .....	200
Figura 31: Bloco Oriental das FARC (2010) .....	200
Figura 32. Mapa Comando Conjunto do Ocidente CCO das FARC em 2010.....	202
Figura 33: Campo minado FARC: 1997-2008 (agosto).....	207
Figura 34: Operações da FAC contra as guerrilhas com uso de PGM.....	209
Figura 35: A Raytheon Paveway II .....	210
Figura 36: Ações e presença das FARC no departamento de Cauca.....	212
Figura 37. Evolução das ações militares das FARC (1997-2010).....	213
Figura 38: Mapa de Estruturas e Frentes das FARC que apresentaram ações bélicas em 2010. .....	215
Figura 39. Quadro comparativo tipo de ações das FARC (2009-2010).....	216
Figura 40: Gráfico da evolução anual do número de integrantes da Força Pública fora de combate (2002-2010).....	217
Figura 41. Mapa Interfrentes das FARC criadas entre 2008 e 2009 .....	219
Figura 42: Territórios afetados pelo conflito armado em 2002.....	221
Figura 43: Mapa dos Territórios afetados pelo conflito armado em 2007 .....	222
Figura 44: Relação entre combates das FFAA e ações das FARC (Média anual 1990-1998 por municípios).....	223
Figura 45. Relação entre combates das FFAA e ações das FARC (Média anual 1999-2002 por municípios).....	225
Figura 46. Relação entre combates das FFAA e ações das FARC (Média anual 2003-2006 por municípios).....	227
Figura 47. Relação entre combates das FFAA e ações das FARC (Média anual 2007-2010 por municípios).....	228
Figura 48: Força Militar das FARC em 2012.....	231
Figura 49: Zonas do país com problemas de ordem pública, reportadas pela Defensoria em 2012 .....	233
Figura 50: Lancha Patrulheira de Rio (LPR).....	249

## SUMÁRIO DE QUADROS

Quadro 1. Diagnóstico base para a formulação da PDSD .....	114
Quadro 2: Política de Defesa e Segurança Democrática, 2003 .....	116
Quadro 3: Fortalecimento das Forças Militares na PDSD .....	117
Quadro 4: Operação Fênix.....	123
Quadro 5: Quadro comparativo quantidade de efetivos das FFAA.....	125
Quadro 6: Produção de coca na região Andina 1995-2004 .....	144
Quadro 7: Brigada antinarcoóticos FFAA.....	152
Quadro 8: Estrutura dos comandos conjuntos das Forças Armadas da Colômbia .....	164
Quadro 9: Estrutura anterior das Forças Armadas da Colômbia .....	164
Quadro 10: Estratégia Militar aplicada ao Plano Patriota .....	168
Quadro 11: Principais elementos da estratégia do Plano Patriota .....	168
Quadro 12: Ajuda militar e policial dos Estados Unidos à América do Sul em milhões de dólares.....	179
Quadro 13: Ajuda militar e policial dos Estados Unidos à América do Sul em milhões de dólares.....	180
Quadro 14: Linhas estratégicas da Ação Integral .....	182
Quadro 15: Estratégia Política de Consolidação da Segurança Democrática .....	185
Quadro 16: Atores principais nos incidentes reportados entre 2002-2007.....	192
Quadro 17: Mudanças nas estratégias dos principais atores do conflito .....	197
Quadro 18: Principais ataques das FARC entre 1996 e 1998.....	199
Quadro 19: Golpes aos líderes das FARC 2007-2013.....	209
Quadro 20. Tópicos do Plano Renascer .....	218
Quadro 21. Tabela: Pessoal policial e militar treinado pela Colômbia entre 2009 e 2013 ....	251
Quadro 22. Tabela: Áreas e atividades de apoio em Honduras, Guatemala, El Salvador e Panamá .....	252

## CAPÍTULO 1

### Introdução, aspectos teóricos e metodológicos

#### 1. Introdução

##### 1.1. Apresentação do tema e problema

Este trabalho aborda o tema das relações civis-militares dentro do marco democrático. Para tal fim, ele se vale das ferramentas próprias da Ciência Política, especialmente do debate teórico inaugurado por Huntington em sua obra clássica *The Soldier and the State* (1957). Neste sentido, são abordadas aqui categorias clássicas: controle civil, autonomia, profissionalismo e intervenção militar.

Parte-se de vários pressupostos. Em primeiro lugar, ainda que o volume de estudos sobre militares na América Latina tenha diminuído logo após as transições para a democracia, quando a maioria dos militares aceitaram as regras da democracia eleitoral, isso não significa que seu papel na região esteja de todo resolvido; de fato, as forças armadas voltaram a aparecer no mapa das preocupações internacionais na Argentina (1987, 1988 e 1990), Venezuela (1992 e 2003), Equador (2000, 2005, 2010) e Bolívia (2003) (BRUNEAU, 2005).

As relações civis-militares seguem tendo vigência como objeto de estudo, a julgar por um conjunto de interações e comportamentos entre civis e militares, que convive com o atual ambiente democrático e que escapa à tradicional dicotomia golpe militar-ausência de golpe de Estado (PION-BERLIN, 2001). Alguns exemplos destas novas formas de intervenção política das FFAA ou de setores militares são: a pressão sobre as autoridades legítimas para que permitam uma sucessão presidencial, as greves de braços cruzados, a participação de militares ativos e aposentados na administração pública e a intervenção crescente de militares ativos ou aposentados no debate político (BLANCO, 2009). Ou seja, ainda que afastadas do poder político, as instituições armadas continuariam sendo fatores de poder político no cenário doméstico (AGÜERO; FUENTES, 2009; BLANCO, 2009).

Neste sentido é que continuam sendo válidas as observações de Bustamante (1986), quando afirma que a volta dos militares aos quartéis e sua aparente ausência na política não pode conduzir-nos a crer que abandonaram de todo um papel político mais ou menos

encoberto; pois, muitas vezes, sua ausência do primeiro plano político dissimula uma ação sustentada e de grande alcance na vida cotidiana das instituições e aparatos do Estado. É por esse motivo que o autor recomenda pensar os militares como um elemento “constitutivo” de todo Estado, o qual, como tal, conta e seguirá contando na estruturação do poder e da soberania das nações latino-americanas. Com maior razão ainda se considerarmos o peso do militarismo na história do continente (BUSTAMANTE, 1986).

Da constatação anterior, surge o interesse por abordar o papel que, na prática, cumprem hoje os militares no sistema político colombiano. Esta inquietude conduz ao segundo pressuposto de investigação, a consideração dos militares como atores políticos, ou seja, como detentores de uma “autonomia relativa” que, como anotam Agüero e Fuentes (2009), evidencia-se em suas alianças, tipo de vinculação política e capacidade de resposta às decisões políticas. Assim, os militares não seriam simples instrumentos de uma elite ou grupo social, e sim atores com a capacidade de intervir com diversos propósitos e intensidades: para materializar um projeto político na sociedade, para apoiar a um grupo da comunidade com objetivo de que este obtenha e administre o poder; ou para demandar os próprios interesses corporativos e institucionais (AGÜERO; FUENTES, 2009). Isso, em nenhum momento, implica desconhecer o que Gonnnet (2005) descreve como o hábito recorrente das elites civis de dirimir seus conflitos internos ou de controlar o protesto social através das FFAA; fator também importante na hora de explicar o problema do intervencionismo militar.

Em terceiro lugar, compartilhamos a visão que têm Huntington (1957) e López (1994) sobre as relações entre militares e civis, no sentido de que tais interações constituem um sistema integrado por elementos interdependentes. Destaca-se, neste aspecto, a responsabilidade da elite civil em manter as capacidades institucionais e direcionar os recursos humanos e materiais indispensáveis para garantir o efetivo controle sobre a concepção e a implementação das políticas de Defesa e Segurança (LÓPEZ, 1994; VARAS, 1994; GONNET, 2005). Esta necessidade de uma liderança civil proativa na condução das FFAA se torna ainda mais relevante se levarmos em conta o “novo contexto de segurança internacional” do pós Guerra Fria, no qual se atribuí aos militares missões que extrapolam a tarefa primária para da qual estão encarregados, qual seja: a defesa militar ante as ameaças externas (LÓPEZ, 2003). De fato, o emprego do poder militar em “tarefas secundárias” em muitos países latino-americanos – consequência de fatores como a ampliação<sup>1</sup> do conceito de

---

<sup>1</sup> Para um estudo profundo acerca dos três principais momentos dirigidos a ajustar a noção de segurança no pós-Guerra Fria, ver: CEPIK & BONILLA (2004).

segurança, o surgimento das chamadas “novas ameaças<sup>2</sup>”, o tipo de conflito sócio-político e a fragilidade estrutural dos aparatos estatais – encontra na Colômbia um exemplo emblemático.

Em quarto lugar, parte-se do modelo de relações civis-militares elaborado por Bruneau e Matei (2008), para os quais se trata de um fenômeno que liga três dimensões inter-relacionadas: o controle civil, a efetividade e a eficácia em defesa.

Um quinto pressuposto considera indispensável integrar à análise da dinâmica entre militares e governantes o impacto dos atores internacionais influentes na região; principalmente, o papel dos Estados Unidos, cujas prioridades<sup>3</sup> em matéria de segurança – combate ao narcotráfico e ao terrorismo – tiveram, especialmente durante a última década, uma forte influência na Colômbia, por conta do agravamento de sua instabilidade interna. Nesse sentido, o caso analisado, em virtude de suas peculiaridades, contribuiria para demonstrar a maneira com que os fatores externos podem impactar na equação civil militar em um determinado país, assunto que a literatura sobre relações civis-militares tem tendido a ignorar em favor de explicações de cunho doméstico<sup>4</sup>.

De outro lado, o objeto de investigação se refere às relações entre civis e militares na Colômbia durante a década de 2000. Historicamente, a Colômbia mostra um padrão de relações entre militares e elite civil bastante singular na região, pois desde o final da década de 1950, os militares permaneceram afastados da política em troca de autonomia em termos de segurança e defesa (LEAL BUITRAGO, 2001, 2006; ISACSON, 2009). Este tipo de pacto civil-militar possibilitou a ausência de golpes militares na história contemporânea do país, de modo similar ao que ocorreu com México e Costa Rica.

Sendo um pouco mais específico sobre o objeto de investigação, é válido esclarecer que dentro das instâncias estatais<sup>5</sup> que compõem as condições de subordinação militar na institucionalidade colombiana, nosso principal interesse são as interações entre o poder Executivo (Presidente, Ministro da Defesa) e a Cúpula Militar, pois, como sustenta Dávila (2001), estas constituem o âmbito de relações mais contínuo e visível onde se põem em jogo as disposições constitucionais, as manifestações de subordinação e de autonomia na Colômbia.

---

<sup>2</sup> Com este rótulo é frequente designar questões como o terrorismo, o narcotráfico, o crime organizado internacional, o tráfico de armas, a degradação do meio ambiente, a pobreza extrema, as migrações internacionais, o fundamentalismo religioso, etc. Para uma análise crítica sobre o assunto, ver: LÓPEZ, 2003.

<sup>3</sup> Para uma detalhada análise dos interesses, das estratégias e das políticas dos Estados Unidos na relação com a América Latina, no período abarcado por este trabalho, ver: AYERBE, 2009; BARRACHINA, 2006; e HERZ, 2002.

<sup>4</sup> A este respeito, Avilés (2009) comenta como a literatura clássica sobre as relações civis e militares tem privilegiado explicações baseadas em variáveis internas: os interesses corporativos dos militares, o poder institucional das autoridades civis, os incentivos eleitorais para os legisladores, as missões em matéria de segurança nacional e o nível de ameaças domésticas e externas para o Estado.

<sup>5</sup> Além do poder executivo, as outras instâncias estatais através das quais se manifesta o controle civil na Colômbia são o poder Legislativo, o poder Judiciário e o órgãos de controle: Procuradoria Geral da Nação e Controladoria Geral da República (DAVILA, 2001).

O recorte temporal proposto coincide com os governos de Andrés Pastrana e Álvaro Uribe, período que mostra um complexo conjunto de interações, ambiguidades, mudanças e continuidades; o qual, apesar de sua importância, e talvez em virtude de seu caráter recente, tem sido relativamente pouco estudado<sup>6</sup>.

De fato, a década de 2000 revela um tratamento essencialmente militar ao prolongado conflito colombiano, no contexto da dramática expansão da violência e do narcotráfico que, no início de 2002, ameaçava transbordar ao Estado e à sociedade. Pastrana e Uribe responderam às históricas reclamações do estabelecimento militar em matéria de apoio político e econômico. Enquanto o primeiro levou adiante um notável processo de modernização militar apoiando-se nos recursos do Plano Colômbia, o segundo soube manter o apoio estadunidense no marco da guerra ao terrorismo. No caso de Uribe, foi notória sua vontade de estimular uma relação direta com os militares, acompanhada de uma pressão constante por resultados contra a guerrilha das FARC (DAVILA, 2001; PORCH, 2006; BORRERO, 2006; ISACSON, 2009).

A conjuntura estudada é também inquietante devido à influência cada vez mais determinante dos Estados Unidos no comportamento político do Estado colombiano e seu envolvimento no conflito interno, o que se traduz no aprofundamento do Plano Colômbia. Este instrumento bilateral de cooperação militar, aprovado em 2000 para combater o narcotráfico, e com a vigência inicial de dois anos, transformou-se no marco da guerra contra o terrorismo declarada pelos EUA em 2001, estendendo seus efeitos ao combate dos grupos armados colombianos, sob a premissa de que tais organizações eram grupos terroristas (TICKNER, 2007; ROJAS, 2007). Assim, entre 2000 e 2008, os Estados Unidos teriam dado aos militares e policiais colombianos a quantia aproximada de US\$4.800 milhões, o que converteu a Colômbia no terceiro receptor de ajuda militar norte-americana, depois de Israel e Egito (ISACSON, 2009; BORRERO, 2006). Esta quantia é bastante significativa, levando em conta que o custo total do Plano Colômbia, incluindo o esforço fiscal do Estado colombiano, chegou a mais de US\$10.700 milhões (ROJAS, 2007:26).

Nesta ordem, durante a década de 2000, as mudanças no cenário internacional e na sociedade nacional fizeram com que tanto o Plano Colômbia como a Política de Segurança Democrática (PDS) dessem impulso a um processo de reforma e de crescimento militar sem

---

<sup>6</sup> O levantamento bibliográfico realizado até o momento em relação a estudos que tenham por objeto principal as relações cívico-militares na era Uribe só registra os trabalhos de: DÁVILA, 2001; PORCH, 2006, 2008; AVILÉS, 2006, 2009 e ISACSON, 2009.

precedentes na história colombiana, o qual marca um ponto de ruptura na histórica debilidade do estabelecimento militar e, por conseguinte, no processo de construção do Estado<sup>7</sup>.

A notável expansão e profissionalização das tropas, a criação das brigadas móveis e da força de intervenção rápida, os avanços em armamento e mobilidade (BORRERO, 2006:144), marcam o salto quantitativo vivido pelas forças armadas colombianas, as quais em 2008 alcançavam uma força combinada de aproximadamente 500.000 homens e contavam com um orçamento que representava 9,3% do orçamento do estado (RESDAL, 2010:51; ISACSON, 2009). Este fortalecimento lhes permitiu ser mais eficientes na guerra contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), como demonstram a captura em 2004 de “Simón Trinidad”, membro da cúpula das FARC, a “Operação Fênix”, que em 2008 deu baixa a Raúl Reyes, segundo homem na estrutura das FARC, e a “Operação Jaque”, que meses depois permitiu a liberação de Ingrid Betancourt, 11 soldados e 3 contratistas norte-americanos os quais se encontravam em poder da guerrilha (LEAL BUITRAGO, 2004; VARGAS, 2010).

Embora durante a década anterior as forças armadas tenham-se tornado maiores, mais ricas e mais populares (ISACSON, 2009), as consequências políticas deste processo permanecem sem ser devidamente avaliadas (ISAZA, 2007). Nesta ordem, considera-se que as políticas dos últimos anos tenham viabilizado a um aparato militar mais poderoso e influente que nunca. Assim, problematiza-se nesta investigação a consequência da transformação quantitativa e qualitativa das FFAA no quadro das relações civis-militares, em termos de controle civil, eficácia e eficiência em defesa. Ao tempo em que se problematiza também a consequência da reconstrução da capacidade militar do Estado para a segurança regional.

Confia-se na utilidade da teoria para iluminar o objeto de estudo; ao tempo em que se pretende que o estudo profundo do caso colombiano sustente proposições de caráter geral que, apesar de seus evidentes limites temporais e espaciais, possam ser ampliadas por futuras investigações.

Pretende-se que esta investigação contribua para ampliar a literatura sobre os vínculos entre poder civil e instituições militares na Colômbia, a qual é pequena em comparação com a abundante literatura existente em países como Argentina, Brasil e Chile, principalmente a partir de suas transições para a Democracia. Sem dúvida, uma melhor compreensão das relações cívico-militares na Colômbia contemporânea contribuirá para complementar o

---

<sup>7</sup> Para um estudo aprofundado sobre o processo de construção do Estado na América do Sul e na Colômbia, ver: LÓPEZ-ALVES, 2003.

conhecimento disponível sobre o papel que os militares desempenham na América Latina e para compreender as especificidades e os desafios das relações civis-militares em cada contexto.

O problema de investigação remete a seguinte pergunta: Como a intervenção estadunidense no âmbito do Plano Colômbia e a Política de Segurança Democrática do governo Uribe impactaram as relações civis-militares na Colômbia?

## **1.2. Objetivos e hipóteses**

O objetivo mais importante deste trabalho é explicar o quadro das relações civis-militares na Colômbia durante a década de 2000, a partir do impacto da pressão externa derivada do Plano Colômbia e do contexto político interno que viabiliza a Política de Segurança Democrática.

Para alcançar este objetivo e oferecer uma resposta ao problema de investigação resulta indispensável desenvolver os seguintes objetivos específicos:

Descrever e analisar o processo de fortalecimento e modernização das FFAA colombianas na década passada, em termos de organização, doutrina e equipamento.

Descrever e examinar criticamente a maneira como o Presidente e os Ministros de Defesa exerceram o controle civil sobre os militares colombianos entre 2000 e 2010, sublinhando os principais acordos, conflitos e transações, assim como as rupturas e continuidades em relação aos perfis históricos de tais interações.

Analisar as mudanças nas estratégias e territorialidades do conflito armado colombiano a partir de 2000, como consequência do fortalecimento das FFAA, conduzido pelo Plano Colômbia, e da Política de Segurança Democrática.

Demonstrar a partir deste estudo de caso a utilidade analítica de considerar tanto fatores internos como influências externas no estudo das relações civis-militares.

Identificar, mediante uma abordagem sócio-histórica a qual remonta ao século XIX, os condicionantes estruturais das relações civis-militares na Colômbia.

Analisar a política de defesa na Colômbia entre 2000 e 2010, desdobrando seus aspectos normativos, institucionais e operativos.

Analisar o Plano Colômbia, com ênfase em seus programas militares, como uma iniciativa que toma forma ao longo da década anterior, respondendo às mudanças no cenário político internacional e à dinâmica do conflito interno.

Por outro lado, nossas hipóteses de trabalho apontam no seguinte sentido:

1. O Plano Colômbia e a Política de Defesa e Segurança Democrática trouxeram consigo um fortalecimento político dos militares e o enfraquecimento do controle civil.
2. A reconstrução da capacidade militar do Estado durante o decênio anterior favoreceu uma inserção mais assertiva do país dentro das dinâmicas de cooperação em segurança a nível regional.

### 1.3. Justificativa

#### 1.3.1. Pertinência do tema

A relevância das relações civis-militares e da questão militar<sup>8</sup>, enquanto tema de pesquisa, justifica-se à luz da ampla literatura surgida no campo das ciências sociais, como veremos mais adiante. Justifica-se também em termos empíricos, considerando a ocorrência de recentes golpes de estado em Guiné (2008), Mauritânia (2008), Honduras (2009), Quirguistão (2010), Madagascar (2010), Níger (2010) e Egito (2013), e considerando igualmente os graves episódios desestabilizadores em que as forças armadas tiveram papel protagonista, como os ocorridos no Equador (2010)<sup>9</sup> e na Tailândia (2011)<sup>10</sup>.

A isso se agrega o recente incremento nos orçamentos de defesa da África, América do Norte e América do Sul. A respeito disso, um informe do Instituto Internacional de Investigação para a Paz de Estocolmo - SIPRI afirma que a América do Sul foi em 2010, a região do mundo onde mais cresceu<sup>11</sup> o gasto militar, com um total de US\$63,3bi, representando um incremento de 5,8% sobre o ano anterior. O mesmo informe aponta

<sup>8</sup> Definindo esta em relação aos assuntos que envolvem a ameaça e o uso de força, assim como a importância do controle civil democrático (TOKATLIAN, 2010).

<sup>9</sup> No caso do Equador, a crise motivada pela rebelião policial que reteve por várias horas o presidente da república Rafael Correa e incluiu pilhagens e um total de 13 pessoas mortas, é só um elemento a mais na crise institucional vivida pelo país andino nos últimos treze anos, em virtude da qual viu cair oito presidentes. O motim policial foi classificado publicamente por Correa como um golpe de estado, tendo ele responsabilizado a opositora Sociedade Patriótica, partido liderado pelo ex-presidente Lucio Gutiérrez, ver “Correa retoma controle no Equador e promete depuração da polícia”, no periódico “El País” de 14 de outubro de 2010.

<sup>10</sup> Na Tailândia, onde os militares encabeçaram 18 golpes desde os anos trinta do século XX, o último em 2006, o “ruído de sabres”, produto das incomuns manobras militares noturnas próximo a Bangkok, acompanhadas do corte de sinal de televisão, obrigou o chefe do Estado Maior a declarar: “Não temos nenhuma intenção golpista (...) Tão somente exigimos uma coisa: Deixem o exército e a monarquia fora da política (...) O exército está convencido de que uma democracia com uma monarquia constitucional é o melhor sistema”, ver “Chefe do Exército Tailandês afasta rumores de golpe de estado”, em “A Terceira”, 22 de abril de 2011.

<sup>11</sup> Não obstante, o estudo do SIPRI esclarece que, em que pese o aumento do gasto militar sul-americano, a região representa apenas 4% do gasto mundial, porcentagem equivalente ao gasto da França e visivelmente menor em comparação com os 43% dos EUA, ver “América do Sul, a região do mundo onde mais cresce o gasto militar”, na BBC Mundo em 7 de junho de 2011.

Argentina 6,6%; Brasil 9,3%; Chile 9,1%; Colômbia 7,3%; Equador 10,5%; Paraguai 15,9%; e Peru 16,4%, como os países que aumentaram “significativamente” seus gastos militares; enquanto Uruguai 2,4%; Bolívia -9,5% e Venezuela -27,3% reduziram os seus (FLEMES; NOLTE, 2010).

Nesse contexto, Tokatlian (2010), no que chama “O retorno da questão militar na América Latina”, adverte que após as transições à democracia, o fim da Guerra Fria, o auge da integração e da globalização e a “euforia” com que alguns afirmaram a plena gestão democrática da defesa e o “advento” da segurança cooperativa, o contexto atual exigiria repensar as questões militares em razão de seu impacto na democracia e nos direitos humanos. Para o autor argentino, os aspectos mais inquietantes têm a ver com: o incremento dos orçamentos de defesa, ou o armamentismo; o “neo-golpismo”, ao estilo de Honduras e Madagascar; a internacionalização do conflito colombiano; “a rotinização” de uma diplomacia de “escaramuças” entre Chile e Peru, Brasil e Bolívia ou Argentina e Uruguai; a militarização da guerra contra as drogas; a intervenção militar dos EUA, em virtude da *US Southern Command Strategy 2016 Partnership for the Americas*; e o papel dos militares no Haiti (TOKATLIAN, 2010).

Para Sotomayor (2007), ainda que os golpes militares tenham deixado de ser um mecanismo recorrente para impor ordem ou introduzir mudanças políticas, persistem hoje diversos comportamentos e interações entre políticos e militares na região, os quais evidenciam um déficit do controle civil democrático. Para este autor, a atual subordinação dos militares não implica um controle civil democrático em aspectos como o controle civil exercido pelos governos, o tipo de missões desenvolvidas pelos militares e o grau de transparência nos recursos e orçamentos de defesa.

De outro lado, segundo Barrachina e Rial (2008), os principais desafios da questão militar viriam da “estagnação” e também do “retrocesso” das políticas praticadas desde o fim da guerra fria em direção à democratização da defesa na América Latina, bem como da remilitarização da agenda de segurança. Isso devido a fatores como as prioridades políticas estadunidenses – a luta contra o narcotráfico e o “terrorismo” –, a limitada institucionalidade do setor de defesa em relação ao controle político, a participação insuficiente de civis nos ministérios de defesa e o tipo de missões que são confiadas aos militares, sobretudo a partir do reconhecimento, em 2003, da “multidimensionalidade” das ameaças, por parte da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A seu turno, Diamint (2010) critica a incapacidade dos governantes de fortalecer a mediação institucional em segurança e defesa. Para esta autora, a “residual desconfiança”

entre os países da região estaria por trás das mudanças superficiais implementadas nos últimos anos e dificultaria uma transformação integral do sistema de defesa na América Latina.

De acordo com este diagnóstico, o “episteme” construído na América Latina e Caribe com a transição à democracia, nem as iniciativas internacionais, nacionais, locais ou privadas, orientadas a estabelecer o controle das forças armadas, fizeram com que os governos latino-americanos impulsionassem modificações eficazes das questões militares. Assim, o conteúdo dos documentos oficiais (como os “Livros Brancos”) estaria longe das práticas no âmbito da defesa, por três problemas fundamentais. Em primeiro lugar, as transformações internacionais iniciadas nos anos oitenta (mudanças de regime, globalização, integração, unimultipolaridade), bem como as urgências econômicas e sociais, elevariam a incerteza e os custos políticos internos e externos para que os governantes implementassem uma reforma no setor de defesa.

O segundo problema seria a distância entre o discurso e os fatos, pois na medida em que as demandas externas obrigaram aos chefes de estado a implementar soluções, o afã por mostrar “delivery” fez com que se acudisse aos militares em lugar de fortalecer os ministérios de defesa, as comunidades de defesa e as organizações de pesquisa em temas estratégicos. O terceiro problema diz respeito ao fato de que os Livros Brancos e as diretivas estratégico-militares foram elaborados sobre cenários pretéritos. Desta maneira, na tentativa de mostrar uma condução civil e de “ostentar” eficácia na condução da defesa, teriam se produzido documentos para critérios e ameaças do passado. Desse modo, Diamint (2010) questiona a natureza reativa das inovações em defesa, pois, por exemplo, em países com crescente insegurança urbana e criminalidade organizada, os militares foram envolvidos na segurança pública, sem houvesse transformações de doutrinas, equipamentos e treinamento. Tudo isso colocaria em questão a própria utilidade das forças armadas, porque estas haviam fracassado no controle do crime organizado, porque não seriam aliadas totalmente confiáveis e porque não proveriam o serviço indispensável para o desenvolvimento estatal e regional.

Outras demonstrações da pertinência do tema em questão são os estudos de: Loveman (1994), (1999); Farcau (1996); Agüero e Stark (1998); Bustamante (1996); Desch (1999); Cruz e Diamint (1998); Zaverucha (2000), (2005); e Fuentes (2006). Tais estudos coincidem em criticar a continuidade das prerrogativas institucionais dos militares herdadas depois das ditaduras, enquanto Weeks (2003) se preocupa em analisar os mecanismos informais de influencia castrense. Trabalhos como os de García e Montes (1994), Fuentes (1996), Agüero (1998), Mares (1998), Diamint (1999) e Barany (1997), têm como foco a debilidade dos civis

para reduzir a autonomia política e institucional dos uniformados (AGÜERO; FUENTES, 2009).

Uma perspectiva mais otimista sobre os avanços na “desmilitarização” na América Latina é desenvolvida por Huntington (1995; 1996), Hunter (1997), Pion-Berlín (1998) e Mainwaring (1999). De acordo com Hunter, as condições das décadas de 1980 e 1990 teriam convertido aos militares brasileiros em “tigres de papel”. Enquanto que para Huntington (1996) as “novas democracias” não só teriam se mostrado eficientes para melhorar as relações cívico-militares e reduzir o poder militar – através da criação dos ministérios de defesa, da redução e controle do orçamento de defesa e da redefinição das missões militares, afastando os militares da segurança pública e da promoção do desenvolvimento nacional – mas também para consolidar o “controle civil objetivo” (AGÜERO, 2009; ZAVERUCHA, 2008:129; ALVES, 2009:46-47).

Finalmente, e como sustentam Agüero e Fuentes (2009), é indispensável estudar as forças armadas como instituições que, embora menos protagonistas, mantêm um lugar como instituições essenciais do Estado. Não por acaso, as relações cívico-militares foram o “núcleo” da construção do Estado na América Latina<sup>12</sup> (LÓPEZ-ALVES, 2003), e não é exagerado pensar que continuam sendo. Justifica-se, desse modo, estudar as instituições militares no marco das transformações que sofre o contexto político e econômico em que atuam hoje e que as afeta; avançando desde bases conceituais sólidas não somente para antecipar “surpresas” desestabilizadoras como para integrá-las à afirmação de regimes democráticos. Por fim, o estudo do militar não pode ser visto como algo distinto dos grandes temas da democracia (AGÜERO; FUENTES, 2009).

#### **1.4. Militares e política, um panorama geral da literatura**

Agora, quanto à forma como a dimensão política dos militares<sup>13</sup> ocupou um importante espaço dentro da agenda de pesquisa nas ciências sociais, primeiramente deve-se deixar claro que a literatura clássica sobre o tema remonta aos anos 50 e está estreitamente relacionada com os livros de Samuel Huntington e Morris Janowitz (BRUNEAU, 2008).

---

<sup>12</sup> Sobre a conexão entre relações cívico-militares e a construção do Estado, ver: ROMERO, 2007.

<sup>13</sup> A este respeito vale recomendar o artigo de Bustamante (1986) onde se sintetizam as diversas visões que desde os anos cinquenta competem por abordar o tema do militarismo na política: a organização psicossocial, a instrumentalista; a corporativista; a idealista/estatal; a profissionalista; a teleológico-funcionalista e a realista estratégica.

No caso específico do influente marco teórico desenvolvido por Huntington, autores como López (1994) e Gonnet (2005) criticam a maneira em que este contorna o problema da subordinação, supondo que o governo é exercido pelos civis e que os militares não buscam interferir no sistema político. Estes autores também diferenciam, do ponto de vista empírico<sup>14</sup>, da ideia de profissionalismo militar defendida por Huntington. Segundo esta, a influência civil no funcionamento e organização interna da instituição castrense conspira contra a efetividade militar e introduz lógicas político-partidárias em âmbitos nos quais deveria prevalecer um critério técnico profissional (LÓPEZ, 1994; GONNET, 2005).

Outra importante crítica aponta que na versão “huntingtoniana” de controle civil seria uma ferramenta de análise problemática em relação à realidade sul-americana, por várias razões: a evidência histórica demonstraria que a subordinação militar não é um “dado” da realidade; a história também demonstraria que a profissionalização militar não impediu a intervenção militar na política<sup>15</sup>; e, finalmente, este modelo de controle civil não atende questões como o efetivo respeito das FFAA aos DD.HH, a perda de controle político e legal por parte das autoridades eleitas sobre as tarefas que lhes são atribuídas, ou a ingerência militar sobre outros âmbitos de tomada de decisões (LÓPEZ, 1994; GONNET, 2005).

Dito isso, vejamos na continuação uma rápida revisão da literatura sobre os militares na América Latina, a qual reflete os altos e baixos do papel militar na região (AGÜERO, 1999; 2009).

Um primeiro conjunto de trabalhos analisou a frequente participação castrense na política, a partir de três enfoques em disputa: o liberal<sup>16</sup>, o enfoque da dependência<sup>17</sup> e o da modernização. Este último, o mais influente, enfatizava a relativa superioridade das forças armadas enquanto organização racional e as postulava como agente modernizador dos sistemas políticos e sociais na região (AGÜERO, 1999:74). Ou seja, nesta visão, os militares podiam ser objeto de pressões contextuais ou da influencia de grupos específicos, ou fatores de influência modernizadora (AGÜERO, 1999).

Uma segunda onda de trabalhos – (LOWENTHAL, 1975); (PHILIP, 1985); (O'DONNELL, 1988); (VARAS, 1987), (1988), (1989); (DAVIS, 1989); (MOREIRA, 1985) e (RIZZO DE OLIVEIRA, 1976) – concentrou-se em explicar a intervenção militar nos regimes militares autoritários de “novo tipo”, que começaram com o golpe de 1964 no Brasil.

---

<sup>14</sup> Sobre este ponto, ver: FEAVER, 1996.

<sup>15</sup> Ver também: STEPAN, 1971.

<sup>16</sup> Dentro deste enfoque, autores como Mc Alister (1966); Thompson (1975); e Nun (1967) constatavam a distância entre as normas constitucionais e os desvios de comportamento militar intervencionista (AGÜERO, 1999).

<sup>17</sup> A dependência via as FF.AA. como agente de repressão estruturalmente situado no marco da divisão classista da sociedade e fortemente influenciado por interesses capitalistas forâneos, tal é o caso de Horowitz (Ibidem, 1999).

Aqui os fatores explicativos se concentram nos militares como “ator autônomo” no contexto das tensões políticas, crise econômica e mobilidade social (AGÜERO, 1999). Também foram analisadas as características e as políticas dos regimes impostos e dominados pelos militares (AGÜERO, 1999).

Vem logo um terceiro conjunto de estudos: O’Donnell e Schmitter (1978), Rouquié (1986), Zaverucha (1994), Cotler (1994) e Rivarola, Cavarozzi e Garretón (1991). Estes autores estavam interessados na crise dos regimes autoritários, nos “cálculos” da retirada militar, suas divisões internas, suas posições e poder em relação às transições, e nas consequências deste influxo para as nascentes democracias. Este último autor supôs uma reflexão que associava o tipo de regime com o tipo de transição política. Por exemplo, Stepan em seu trabalho de 1988, intitulado *Rethinking Military Politics*, sistematizou as condições sob as quais uma transição era possível, indicando que quanto maior as prerrogativas e poder militar, maiores também as restrições de uma transição à democracia (AGÜERO; FUENTES, 2009).

Complementando a literatura surgida no ciclo das transições, os trabalhos de Goodman, Mendelson e Rial (1990), Agüero (1990; 1992), Hunter (1994; 1995), López e Pion Berlin (1996), Norden (1996), Serrano (1996), Diamint (1996), bem como de Fich e Fontana (1990), avaliaram o “desempenho” das democracias sob a perspectiva do legado militar e as formas de acomodação das forças armadas nas relações cívico-militares dentro do cenário pós-autoritário. Como se mostrará mais adiante, este último grupo de trabalhos mostra discrepância em relação às conquistas alcançadas (AGÜERO, 1999; AGÜERO; FUENTES, 2009).

É importante mencionar que logo das transições à democracia, e especialmente durante os anos noventa, observou-se uma perda de visibilidade das forças armadas enquanto objeto de estudo. Neste sentido, o fim dos governos autoritários fez com que a atenção dos especialistas, observadores e o interesse primordial da agenda acadêmica se dirigisse para as instituições e dinâmicas próprias do retorno da democracia e dos processos de reestruturação econômica: a reforma do estado, os partidos políticos, os movimentos sociais, as dinâmicas eleitorais, as questões étnicas e de gênero, a globalização e a integração (AGÜERO, 1999). Nesta conjuntura, produziu-se também um “escape” da academia para temas internacionais de segurança e cooperação, seguindo a ênfase das políticas impulsionadas por governos civis, em que o “militar interno”, como instituição, acabou perdendo importância (AGÜERO, 1999:75).

Este relativo abandono do militar como objeto de estudo, que se refletiu na diminuição do número de trabalhos<sup>18</sup> e na marginalidade da discussão, se explica a partir de vários fatores. O primeiro tem a ver com uma visão do militar como “momento”, herdada pelos trabalhos sobre transições, segundo a qual o interesse pelas forças armadas só existe quando estas irrompem como fonte de incerteza ou ameaça ao sistema democrático. Como segundo fator estaria o que Alfred Stepan chama “desprezo normativo” para com o militar, ou viés “liberal”, que conduz a enfatizar temas e problemas relativos à sociedade civil. Em terceiro lugar, estaria a “síndrome da imediatez<sup>19</sup>”, própria das ciências sociais vinculadas à ciência política, que as leva a priorizar os temas mais “quentes” ou glamorosos, evidenciando, ademais, suas fragilidades em termos de autonomia e institucionalização (AGÜERO, 1999:73). Enquanto em quarto lugar apareceria, vinculada à sociologia das profissões, uma dificuldade maior para publicar e alcançar reconhecimento profissional individual quando se investigam instituições percebidas como menos conflitivas (por exemplo, as forças armadas), que quando se estudam os temas que ocupam o foco da atenção noticiosa (AGÜERO, 1999).

Por outro lado, existe uma literatura mais recente que transcende o nível doméstico em sua explicação acerca do controle civil e da participação civil nas políticas de segurança e defesa. Exemplo disso são os trabalhos de Desch (1999), para quem “o ambiente de ameaça internacional” de um país facilitaria aos civis controlar os militares, o que a sua vez, se tornaria mais difícil em contextos de ameaça doméstica. Outro exemplo é o trabalho de Mares (2001), o qual argumenta que a integração econômica entre nações poderia mitigar ameaças externas e contribuir para o controle civil democrático (AVILÉS, 2009). Nesta mesma perspectiva, Bruneau e Trinkunas (2008) argumentam que os esforços na promoção global da democracia pelos EUA e Europa contribuíram para que os governos civis em jovens democracias possam desafiar o poder militar, avançando em questões como o controle orçamentário e criando um entorno que conduz ao controle civil.

Dentro da literatura mais contemporânea em torno das relações civis-militares, é importante mencionar o novo modelo analítico elaborado por Bruneau e Matei (2008), que, como se explicará posteriormente, defende um entendimento do equilíbrio civil militar onde ademais do controle se concede importância à eficácia – executar as missões – e à efetividade – otimizar e fiscalizar os recursos.

---

<sup>18</sup> Como amostra deste “eclipse” dos estudos sobre os militares, o programa do XX Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-americanos (LASA), realizado em 1997, não incluiu nenhum painel destinado às forças armadas (ibidem, 1999).

<sup>19</sup> Estuda-se aquilo que está em desenvolvimento simultâneo com o desenvolvimento da própria investigação. É o caso da literatura sobre transições, que emerge quando há apenas dois ou três casos, e seus resultados são publicados ainda antes que estes estejam concluídos (ibidem, 1999).

## 1.5. Os estudos sobre militares e sociedade na Colômbia

Convém apresentar em seguida um rápido esboço da literatura sobre a instituição militar e suas relações com a sociedade na Colômbia. O objetivo aqui é esquematizar um “estado da arte” que permita contextualizar nosso estudo e, ao mesmo tempo, sustentar a pertinência de seu objeto.

Para começar, surpreende que o tema das relações cívico-militares tenha sido relativamente pouco estudado em uma nação caracterizada por atributos paradoxos como: uma governabilidade tradicionalmente difícil, o predomínio do poder local, o constante uso da violência com fins políticos<sup>20</sup> e a quase ausência de golpes militares (ISACSON, 2009:172). Sobretudo tomando em conta que, em um país que esteve em conflito por décadas, é frequente a alusão ao papel de civis e militares na criação de políticas e em questões operacionais, nos escritos sobre paz, direitos humanos e segurança (ISACSON, 2009).

Dito isto, apresentam-se na continuação os quatro grandes conjuntos que condensam a literatura existente em torno das forças armadas na Colômbia.

Um primeiro setor da bibliografia está dominado pelo ponto de vista dos militares e por três marcos da evolução institucional, convertidos em mitos: O mito das suas origens (a luta pela independência e outros episódios militares do século XIX); o mito de sua fundação moderna com a criação da Escola Militar entre 1904 e 1909; e o mito de seu “batismo de fogo” no conflito com o Peru (1932-1933) e na guerra da Coreia (1951-1953). O primeiro orientou-se a incluir o Exército Libertador na genealogia do exército nacional e, com isso, não só sugerir a nobreza herdada de seus ideais, mas instituir-se e legitimar seu papel de salvadores da pátria. Assim, a célebre frase de Simón Bolívar na batalha do Pântano de Vargas em 1819 (“Coronel, salve você a pátria!”) transformar-se-ia em “objeto de culto”. Com respeito ao segundo mito, são abundantes as narrativas sobre a fundação da Escola Militar, nas quais se reproduzem parágrafos inteiros de trabalhos como os de Pizarro e Orejuela (1957), os escritos históricos sobre a Polícia, o relato positivista de Castaño (1947). Em relação à literatura sobre a guerra com o Peru e a participação colombiana na Coreia, esta se vê marcada por um estilo “lisonjeiro” que considera as forças armadas como um ator independente e anterior ao Estado Nacional, reforçando sua “impermeabilidade” à influência civil. Contudo, alguns destes textos (ARANGO, 1933; RUIZ, 1956) possuem o atrativo de

---

<sup>20</sup> Para uma análise histórica e sociológica acerca da relação entre violência, conflito e política na Colômbia, ver os clássicos trabalhos de: GUZMÁN, FALS; UMAÑA, 1962; PAUL OQUIST, 1978; CAMACHO, 1986; PALACIOS; SAFFORD, 2002.

converter em autores aos antigos protagonistas, ou registram o desenvolvimento das forças armadas com suas escolas de oficiais e seus avanços técnicos (ATEHORTÚA, 2005:13-22).

O segundo conjunto de trabalhos tem um caráter mais acadêmico. Trata-se de uma ampla produção de militares aposentados, na qual se defende a atividade das forças armadas como respeitosa com o estado de direito e sujeita a um inabalável compromisso profissional. Este segundo conjunto de trabalhos apresenta uma maior preocupação investigativa e um compromisso com uma formulação de propostas de análise para debate. Na medida em que reivindicam o papel das instituições armadas frente ao “perigo” comunista, estes trabalhos refletem o peso do contexto em que têm lugar: a guerra fria, as ditaduras militares e a luta contra insurgente, o que os faz importantes na hora de discutir, por exemplo, a presença de doutrinas de segurança e escolas militares nesse período (ATEHORTÚA, 2005). Assim, estudos como os de Landazabal (1980; 1985), Ruiz (1965) e Valencia (1976; 1982) retomam o debate pioneiro proposto por Tomas Rueda Vargas nos anos quarenta, em relação a questões como o serviço militar obrigatório, o orçamento militar e o profissionalismo. Neste grupo de trabalhos se sobressai a obra do general Álvaro Valencia Tovar, quem, sem abandonar a versão oficial dos militares, reconstrói importantes episódios da história colombiana, como o massacre das bananeiras, de 1928, o 9 de abril de 1948, a Violência dos anos cinquenta e a vida e morte de Camilo Torres. O general Valencia foi encarregado, em 1993, da direção acadêmica e editorial da mais importante coleção de história da instituição (ATEHORTÚA, 2005).

Um terceiro marco da literatura reúne “dissertações de doutorado” elaboradas por estrangeiros interessados no auge da questão militar na América Latina, durante a década de 1970. A maioria destes estudos não foi traduzida para o espanhol e permanece em bibliotecas francesas e americanas (ATEHORTÚA, 2005).

Neste sentido, trabalhos como os de Maingot (1967), Maullin (1973) e Mury (1975) contaram com acesso privilegiado a estatísticas e documentos. Outros, como Ramsey (1981) e Icenhour (1976), partiram de suas experiências como assessores norte-americanos do exército colombiano ou como funcionários do Departamento de Estado. Não obstante, a profundidade histórica deste grupo de trabalhos dedicados a analisar a conjuntura dos anos sessenta seria questionável, à exceção de Ramsey (1981), Simpson (1968) e Fluharty (1981). Um exemplo desta fragilidade histórica é Studer (1975), quem reduz o problema da profissionalização militar a algumas linhas – a reforma de 1907, a Missão chilena e o antimilitarismo da elite política em uma conjuntura de “relativa calma doméstica” – enquanto deixa de lado a trama histórica e política da primeira metade do século XX (ATEHORTÚA, 2005:18-19).

A maior contribuição deste terceiro grupo de trabalhos reside não só no fato de que foram os primeiros a abordar o tema com certo rigor científico, mas também porque se anteciparam à universidade colombiana, propondo o debate sobre a autonomia das forças armadas (ATEHORTÚA, 2005).

O quarto grupo é correlato das mudanças qualitativas na maneira de elaborar trabalhos históricos e sociológicos durante as últimas décadas do século XX e reúne uma pluralidade de estudos, cujas hipóteses ocupam um amplo espectro. Para começar, estão os trabalhos de: Calderón (1979), Bermúdez (1982), Leal (1970) e Gallón (1983). O primeiro aparentemente sem maior repercussão, e o segundo criticado por tentar abarcar um amplo período de tempo sem delimitar períodos específicos. Por outro lado, destacam-se o artigo de Francisco Leal Buitrago, “Política e intervenção militar na Colômbia”, e “A república de armas” do advogado Gustavo Gallón, quem, com sua tese sobre a “bordaberrização” do regime na Colômbia, estimulou o debate em relação ao papel e às características das forças armadas, sua participação no regime e compromisso com a “doutrina da segurança nacional” (ATEHORTÚA, 2005).

Viriam em seguida estudos mais acadêmicos preocupados com o avanço do poder militar na América Latina. Aqui, mais uma vez, Leal (1984) tem um lugar importante ao rebater a tradicional oposição entre profissionalização e politização militar e ao sinalar que a representação política de classe dos militares colombianos não levava necessariamente à intervenção (ATEHORTÚA, 2005). Este autor também desenvolveu questões como a desvinculação partidária da instituição militar e sua conquista de espaço e autonomia através da contra insurgência.

Em relação ao problema do grau de independência alcançado pelos militares diante do poder civil, surgiram os estudos de Leal e Gilhodes (1986), Christopher (1987), Pizarro (1987; 1988), Caicedo (1989), Vélez e Atehortúa (1993; 1994), Blair (1993), Pinzón (1994), Vargas (2002; 2010) e Téllez e Sánchez (2003). Estes giravam em torno do estudo histórico das FFAA desde diferentes perspectivas: o Estado e a política; os partidos e as eleições, a Violência, de 1948 a 1960, e o processo de profissionalização do exército, seu papel no conflito e sua presença na vida nacional. Esta ênfase respondeu aos delineamentos de autores como Bustamante (1988), o qual afirmava que os militares colombianos eram autônomos em virtude de suas prerrogativas sobre o controle da ordem pública, exercendo desde a Frente Nacional um poder discricional comprometido com a Doutrina da Segurança Nacional. Nesta ordem, aqueles que defendiam um olhar histórico consideravam que hipóteses como a anterior deveriam ser apuradas e caracterizadas em cada conjuntura, tomando em conta certas doses de

militarismo, atribuível aos civis na Colômbia, e as diferenças entre o regime político colombiano e os autoritarismos do Conesul. O problema da autonomia merecia, portanto, um fundo histórico em virtude do qual as características do golpe de 1953, bem como seu declínio, as renúncias de altos oficiais militares imediato aos conflitos com a autoridade civil e as atribuições do Congresso em matéria de promoções e graus seriam indícios que não poderiam ser ignorados (ATEHORTÚA, 2005:21).

Mais recentemente, surgiram trabalhos da área sociológica e política (LEAL, 1994; 2002; TORRES, 2000) que mostram um interesse comparativo ao estudar os acontecimentos ocorridos durante os anos mais recentes, isto é, os intentos governamentais de “construir” e “definir” uma política militar de Estado, em paralelo com a “segurança coletiva” e a influência das políticas norte-americanas (ATEHORTÚA, 2005:22).

Também se tem estudado a evolução institucional das forças armadas, em relação com o regime político e a democracia, a partir de categorias como subordinação e autonomia (DÁVILA, 1998; 1999; 2003), com a ilustração de novas concepções sobre o imaginário e as simbologias da guerra (BLAIR, 1999); ou em relação às suas capacidades e agenda. Tal é o caso de algumas publicações, como as realizadas em 2000 pela Escola Superior de Guerra e Universidade Javeriana, e pela Fundação Segurança e Democracia em 2003 (ATEHORTÚA, 2005).

## **1.6. Uma caracterização das relações civis-militares colombianas no atual contexto regional**

Desde os anos noventa e durante a primeira década do século XXI o panorama de segurança na América Latina ensinaria duas tendências contraditórias (BODEMER, 2003). Por um lado, a restauração da democracia e os projetos de integração possibilitaram um clima de paz e confiança mútua; enquanto, por outro lado, alguns países mostraram um ressurgimento da violência e da militarização da sociedade vinculado às novas tarefas das Forças Armadas (BODEMER 2003). Assim, enquanto no Cone Sul e na América Central predominou uma tendência para a desmilitarização, a cooperação e a restauração democrática, na Região Andina a instabilidade institucional estimulou diversos processos de remilitarização da política<sup>21</sup>. Também nos Andes, por conta do narcotráfico, foi muito mais

---

<sup>21</sup> Para um estudo comparado deste fenômeno, ver: AVILÉS, 2010.

evidente o impacto da agenda de “novas ameaças” promovida pelo EUA como eixo da segurança hemisférica.

Dentro desta sub-região, o caso da Colômbia vem se constituindo em fonte de preocupação desde os anos noventa, em virtude de seus problemas internos. Esta preocupação se tornou ainda mais inquietante a partir de 2000, quando, ao colocar-se em prática Plano Colômbia, começou-se a falar da regionalização do conflito colombiano. Neste sentido, enquanto o Plano Colômbia levou ao avanço no combate às guerrilhas, ao fortalecimento do aparato militar e à recuperação de seu controle territorial (VARGAS, 2010), a pesada militarização do conflito foi percebida pelos países vizinhos, especialmente por Venezuela, Equador e Brasil, como uma ameaça a sua segurança (BONILLA, 2002). Todo o qual, no contexto do antagonismo político ideológico e de uma retórica agressiva, estimulou na região dilemas de segurança (TICKNER, 2007; SOTOMAYOR, 2007) que se acentuaram em 2008 com o bombardeio colombiano a um acampamento das FARC, localizado em território equatoriano.

No caso da Colômbia e da Venezuela, as históricas diferenças sobre a delimitação de áreas marinhas e submarinas no Golfo da Venezuela se agregaram, desde o final dos anos noventa, a novos problemas: as discrepâncias ideológicas e a incompreensão de cada governo diante da situação interna de seu vizinho, os refugiados, a presença de guerrilha e paramilitares na fronteira<sup>22</sup>, os ataques guerrilheiros às unidades militares venezuelanas etc. (RAMÍREZ, 2002).

Todavia, enquanto ao objeto de investigação, devemos sinalizar que as relações civil-militares na Colômbia estão marcadas por algumas características que as singularizam no contexto sul-americano. Estas peculiaridades talvez ajudem a entender porque o caso colombiano ocupou pouco espaço dentro de uma agenda, como se mostrou anteriormente, predominando estudos acerca dos regimes autoritários e, posteriormente, dos processos de redemocratização na Argentina, Peru, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai<sup>23</sup>. Acerca deste vazio, Agüero (1999:86) sustenta que a análise dos militares a partir das problemáticas da transição e da democratização observou casos preocupantes como os da Venezuela, México e Colômbia. Na Colômbia, a persistência e a complexidade do conflito teria firmado um papel bastante autônomo para o exército, desvinculado do controle das instituições políticas centrais, e uma “congênita” ausência de liderança civil (AGÜERO, 1999:86).

---

<sup>22</sup> Para uma descrição geográfica e socioeconômica da fronteira colombo-venezuelana, ver: BUSTAMANTE, 2011.

<sup>23</sup> Um exemplo destes tipos de estudos em: D'ARAUJO; CASTRO, 2000.

Sobre a singularidade do caso estudado vale notar, em primeiro lugar, que os militares colombianos se mantiveram subordinados ao poder civil nas décadas de 1960 e 1970, e também que, uma vez finalizada a Guerra Fria, a continuidade do conflito interno os eximiu da “crise existencial” pela qual passaram as forças armadas latino-americanas ao perder vigência a particular visão da segurança nacional que havia prevalecido até então (BORRERO, 2007:138). Por outro lado, à diferença do que corre no Brasil, Venezuela, Equador, Bolívia e Peru, os militares na Colômbia não cumprem um papel em questões como o desenvolvimento econômico e social (D’ARAUJO, 2010). Um terceiro traço das Forças Armadas colombianas aponta para sua histórica e predominante participação nas funções de controle da ordem pública nacional, combatendo as guerrilhas esquerdistas desde a década de sessenta e o narcotráfico<sup>24</sup> desde o início dos anos noventa (VARGAS, 2008, 2006; LEAL, 2006). Este uso do poder militar, concomitante com a persistência da violência, havia levado a uma “indefinição funcional” entre o exército e política, que tende a “policivizar” aos militares e a “militarizar” a Polícia<sup>25</sup> (VARGAS, 2008). Desta maneira, a Colômbia contrasta com casos como o argentino<sup>26</sup>, onde o campo de ação dos militares está delimitado inclusive juridicamente (Lei 23.554/1988), nas tarefas como a defesa e a segurança nacional, especialmente exterior (SAIN, 2003; LOPEZ, 2007). Outro aspecto que particulariza o caso colombiano tem a ver com o maior impacto relativo da agenda das “novas ameaças” (DONADIO, 2003:1). Neste sentido, a complexa situação de segurança gerada pelas ameaças da guerrilha, dos paramilitares e dos narcotraficantes, fez com que a Colômbia fosse especialmente vulnerável à estratégia que os EUA buscaram no pós Guerra Fria para redefinir as missões militares na América Latina, pressionando pela militarização de temas de natureza policial como a produção e o tráfico de drogas<sup>27</sup>. Este fato, além de conduzir o Estado a uma situação de “subordinação estratégica”, econômica<sup>28</sup> e tecnológica em relação à superpotência, principalmente a partir de 2000 (LEAL, 2006; TICKNER, 2007), contribui para definir uma problemática de relações civil-militares a qual é substancialmente diferente daquela presente nos demais países da região (DONADIO, 2003). Para dar um exemplo, a pressão norte-americana para envolver aos militares em tarefas contra o narcotráfico remonta

---

<sup>24</sup> A “Operação Fulminante” executada no departamento de Guajira, durante o governo de Turbay Ayala (1978-1982), iniciou a participação das Forças Militares na luta contra o Narcotráfico (LIZARAZO, 2008).

<sup>25</sup> Neste sentido, o General (r) do Exército Manuel José Bonnet afirma que na Colômbia não existe claridade acerca do que significam os conceitos de defesa e segurança nacional, de maneira que se tende a crer que se trata da mesma coisa (BONNET, 2008).

<sup>26</sup> Para um estudo detalhado do caso argentino, ver: SAIN, 2003; LÓPEZ, 2007.

<sup>27</sup> Após a Guerra Fria, os EUA começaram a julgar desnecessária a existência de exércitos nacionais na América Latina, que no melhor dos casos se transformariam em polícias nacionais responsáveis pela segurança pública, ver: MATHIAS; FAZIO, 2004; CASTRO, 2004.

<sup>28</sup> Segundo (TOKATLIAN, 2001), entre 1989 e 1999, a Colômbia recebeu mais de 1,1 bilhões de dólares em assistência antidrogas e de segurança. Sobre a evolução das quantias da assistência norte-americana à Colômbia ao longo do tempo, vale a pena consultar a completa base de dados sobre ajuda norte-americana em defesa e segurança para a América Latina e o Caribe: “Just the Facts”.

à “Iniciativa Andina” (1990-1994), por virtude da qual o governo dos EUA transferiu US\$ 2,2 bilhões para os militares da Colômbia, Peru e Bolívia<sup>29</sup>, e se aprofunda em 1999, quando se criam as primeiras unidades militares destinadas especificamente a “luta antinarcóticos” (BARRERO, 2006:137; LEAL, 2006). Com o Plano Colômbia e com a política de Segurança Democrática, a partir de 2002, não só se criou uma Brigada antidrogas no Exército, como se expandiu amplamente a ação militar em questões de segurança (ISACSON, 2009; D´ARAÚJO, 2010).

Outra maneira de situar no entorno latino-americano a natureza das relações cívico-militares na Colômbia, particularmente durante a última década, mostra que neste país os militares não atuam como defensores de um “projeto político” revolucionário ou de “aprofundamento democrático”, como ocorre em Cuba, Venezuela, Equador e Bolívia. Tampouco a questão militar na Colômbia corresponde exatamente ao desafio da reacomodação pós-transicional, explicitamente associado aos clássicos temas da profissionalização, subordinação e liderança civil democrática, como no Brasil, Chile, Peru e Argentina. Na Colômbia, e também no caso do México, os dilemas fundamentais referentes às relações cívico-militares têm a ver com o legado político de um pacto para governar entre elites civis, e com a existência de um prolongado conflito armado (AGÜERO; FUENTES, 2009).

### **1.7. Alguns trabalhos sobre as relações civis-militares na Colômbia durante o século XXI**

São vários os trabalhos que se ocuparam da evolução das relações civil-militares na Colômbia durante o período que interessa a esta investigação. Destacamos, na continuação, alguns de seus argumentos que servem como matéria-prima a este exercício analítico e investigativo.

Para começar, Diamint (2005:74) constata que a crise de segurança que enfrentou o governo Pastrana, mostrada como um caso aparentemente exitoso das Forças Armadas, enfraquecidas e sem participação na política, em lugar de levar ao fortalecimento democrático, acabou comprometendo a própria viabilidade do Estado nacional. Ao mesmo tempo, considera que o Plano Colômbia e as atividades repressivas atribuídas à polícia teriam aumentado sua autonomia política relativa e que, na ausência de uma aliança que

---

<sup>29</sup> Ver: DUARTE, 2005.

impulsionasse o reordenamento social, o controle de tal autonomia não representaria uma prioridade governamental. Em relação a um dos pressupostos desta investigação, Diamint sustenta que as atuais falhas no controle das Forças Armadas latino-americanas, enquanto não se traduzem em golpes de Estado, conduzem a formas diferentes de influência militar na vida política. No seu ponto de vista, tanto na Colômbia como na região, teria se fracassado no caminho de estabelecer uma política racional de Defesa e, por conseguinte, forças militares imparciais, democráticas e respeitosas com os direitos humanos. Este problema inclusive se acentuaria com a influência negativa da assistência militar americana e com a promoção, sobretudo na região Andina, da participação militar em operações antidrogas, a qual, contrariando as afirmações de outros estudos<sup>30</sup>, ao tempo que incentiva o fortalecimento do poder militar e que promove os “contatos intramilitares” através do Pentágono e do Comando Sul, fere o controle civil, aprofunda os desequilíbrios institucionais e desgasta as possibilidades de definir uma política de defesa própria (DIAMINT, 2005).

No estudo de Sotomayor (2007), a Colômbia é vista como um caso anormal na região por várias razões. Em primeiro lugar, pelo uso dos militares para enfrentar problemas de segurança interna (operações antidrogas, como ocorre no México, ou serviços de polícia, como acontece na Venezuela), o que, ademais de ser uma solução ilusória, acabaria fomentando a corrupção institucional, a impunidade e as violações dos direitos humanos. Um segundo aspecto que sublinha este autor é o déficit colombiano em termos de observadores e tropas em missões de paz OMP, situação que indicaria a não consolidação do controle civil. Em terceiro lugar, embora reconhecendo a difícil situação estratégica e de segurança pública colombiana, Sotomayor considera preocupantes as quantias e proporções do gasto militar<sup>31</sup> (similar, segundo diz, ao de Chile e Venezuela), o qual inclusive aumentou como resultado do Plano Colômbia, assistência que, por outra parte, careceria de uma adequada prestação de contas.

O trabalho de Barrachina e Rial (2006) aborda a dimensão institucional da Defesa na Colômbia, constatando que a capacidade de mando do Ministério de Defesa, antes de conduzir efetivamente os militares, cumpre um papel administrativo ou de conexão destes com o Executivo. Sobre a cultura e as práticas prevalecentes no País, mostram que, ainda quando o Ministério está em mãos de civis, com uma clara vontade de condução, na prática opera recortes a este poder, como quando a Ministra de Defesa foi destituída em 2003 depois

---

<sup>30</sup> Como já foi dito mais acima, para Pion-Berlin e Arceneaux (2000), as experiências cívico-militares na América do Sul seriam suficientes para falsear a correlação entre segurança interna e expansão do papel dos militares, por uma parte, em detrimento do controle civil.

<sup>31</sup> O gasto militar colombiano alcança 3,8% do PIB, quer dizer, mais que o dobro da média Latino-americana.

de perder o pulso com os militares. Assim mesmo, Barrachina e Rial (2006) identificam, no marco da grave alteração da ordem pública inerente ao conflito armado, duas situações paradoxais: de um lado, a forte autonomia legal de que disfrutaram os aparatos militares, e, de outro, sua subordinação ao poder político.

De outro lado, Bruneau (2005) refere-se a um incidente ocorrido em abril de 2005, que envolveu o Ministro de Defesa, a cúpula militar e vários generais do Exército, para ilustrar como, ainda que à primeira vista as relações civil-militares na Colômbia pareçam estáveis e democráticas, o certo é que cada vez que os líderes civis exercem o controle para usar melhor os recursos e alcançar o êxito militar, encontram uma tremenda resistência do meio castrense.

No diagnóstico que Porch (2008; 2006) elabora sobre as relações civil-militares na era Uribe, sobressaem-se vários aspectos. Em primeiro lugar, tais interações haviam sido historicamente pouco harmoniosas à hora de formular estratégias eficazes de segurança nacional, pela debilidade das instituições encarregadas de facilitar este diálogo e, ademais, porque o Exército considera a guerra como um assunto que lhe compete exclusivamente. Aponta este autor também que os intentos de reformar e de formalizar o controle civil não tiveram alcance significativo, na medida em que tais reformas ocorreram no contexto do conflito armado. Sobre o Plano Colômbia, Porch reconhece a militarização da estratégia durante o governo Uribe, atribuindo-a ao fracasso da União Europeia e dos países latino-americanos em apostar nos recursos às dimensões não militares que este originalmente continha. Assim mesmo, sublinha que a ausência de uma abordagem coordenada interagências para canalizar a ajuda americana a Bogotá, em alguns casos, estimulou a independência do militares e da polícia. Coincidindo com autores como Isacson (2009) e Leal (2006), e com informações jornalísticas<sup>32</sup>, Porch argumenta que as prioridades antidrogas dos EUA padronizaram, nos últimos anos, a estratégia e a reforma militar na Colômbia, ao tempo que Washington, Europa e as ONGs internacionais teriam pressionado aos militares no que se refere às normas internacionais sobre direitos humanos.

Com respeito ao funcionamento institucional do controle civil, o analista norte-americano faz várias apreciações inquietantes. Aparentemente, o maior grau de controle civil que se exerce na Colômbia tem natureza orçamentária. Sobre o papel desempenhado pelo Congresso<sup>33</sup>, Porch fala de uma supervisão “fraca” e “superficial”, produto de fatores como a atomização do sistema de partidos, o clientelismo, a pouca legitimidade dos legisladores

---

<sup>32</sup> “Surpresa Geral”, em Semana maio de 2005.

<sup>33</sup> Sobre o papel do Congresso colombiano em matéria de Defesa, ver também o trabalho comparativo que sobre os parlamentos da Região Andina elabora Rial (2009).

(muitos deles vinculados ao para-militarismo ou ao narcotráfico) e o “provincialismo”, que leva a prestar maior atenção ao local, em prejuízo dos problemas nacionais. Agrega que, ainda que o congresso exerça formalmente o controle orçamentário através da Comissão Segunda e da Comissão Interparlamentar de Crédito Público, a carência de capacidade técnica e de conhecimento suficiente sobre segurança e defesa limitam o exercício de uma supervisão mais ampla. Segundo Porch, as forças armadas têm mostrado capacidade de exercer abertamente sua influência e de mover o Legislativo na direção de seus próprios interesses, quando se discutem leis que os afetam. Um exemplo deste poder de ingerência foi que, durante a negociação de uma reforma pensonal, um vice Ministro de Finanças foi removido devido ao veto dos militares.

Para Porch, o poder do Ministério de Defesa é frágil em comparação com o alto comando militar. Nesta ordem, destaca uma suposta brecha cultural entre civis e militares no interior do ministério, segundo a qual os civis são frequentemente acusados pelos militares de ingênuos e de desconhecer a cultura militar; ao tempo em que o Ministério é percebido como pouco representativo de seus interesses, entre outras razões, porque os funcionários civis que têm presidido desde 1991 não eram especialistas em questões militares. Sobre a estrutura organizacional do ministério (Anexo 1), diz-se que apesar da criação de vários vice ministérios, com o objetivo de fortalecer a presença civil, a confusão administrativa e nas linhas de autoridade estimulariam a autonomia dos militares, problema que se agrega à falta de uma unidade de planificação de políticas, o que leva a que se aloquem recursos sem um plano estratégico. Finalmente, afirma-se que a aceitação dos conceitos e institucionalização das práticas relativas aos direitos humanos constitui um foco de tensão entre civis e militares na Colômbia, não só porque as violações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, de acordo com Human Rights Watch, fazem do país um caso de extrema gravidade no hemisfério ocidental, mas também porque os militares percebem esta questão como um tema tradicionalmente monopolizado pela esquerda e tendem a ver o sistema de investigação judicial e de controles a violações de direitos humanos como um freio ao êxito das operações e uma ameaça para suas carreiras (PORCH, 2008).

Em síntese, Porch (2008) descreve em seu artigo que problemas como o histórico poder presidencial, a ignorância e desinteresse do legislativo em matéria de Defesa, bem como a relação direta do poder executivo com os militares, acentuaram-se durante o governo Uribe. Pois, se no curto prazo a liderança do Presidente e sua estratégia de segurança militarizada puderam melhorar as relações com os militares, por outro lado, seu estilo personalista minou o Ministério de Defesa e a cadeia de comando militar.

De sua parte, Isacson (2009) critica principalmente o modelo de pacto informal (militares fora da política e políticos fora da segurança e defesa) com que a maior parte da literatura interpretaria as relações civis-militares na Colômbia a partir dos anos cinquenta. Em sua opinião, este modelo não explicaria satisfatoriamente o funcionamento de áreas tradicionalmente conflitivas (os direitos humanos, o orçamento e as negociações de paz), na medida em que frequentemente os militares teriam alcançado seus propósitos através de uma estratégia que inclui ignorar ordens, o “ruído de sabres” e a comissão de atos ilegais (ISACSON, 2009:169).

Talvez a contribuição mais valiosa do trabalho de Isacson, em relação ao problema de investigação, tenta esclarecer em que medida o Plano Colômbia e a PDS alteraram a histórica equação civil-militar, ao incrementar o status interno dos militares e sua capacidade de influência. Além disso, os militares teriam aumentado seu peso político nos últimos anos e contariam hoje com uma maior capacidade para dificultar um governo que não coincida com suas prioridades (ISACSON, 2009).

No caso de Blanco (2009:17) chama atenção a tipologia que constrói para definir as relações civis-militares no governo de Álvaro Uribe, a “autonomia incrementada”, entendida como a conjuntura na qual as FFAA tiveram uma comunidade de objetivos com o mando civil, enquanto mantinham sua própria agenda na conquista de espaços crescentes de poder. Para este autor, bastante crítico do atual papel que as FFAA andinas estariam cumprindo em matéria de segurança interna e promoção do desenvolvimento social, a militarização da segurança interna no pós Guerra Fria, com os riscos que isso atrai em termos da politização das FFAA, teria sido promovida pelos EUA. Um exemplo do anterior seria a maneira com que a superpotência impôs com o Plano Colômbia sua visão sobre narcotráfico e terrorismo (BLANCO, 2009).

Para Blanco, em países como Colômbia, Venezuela, Bolívia e Equador, a instabilidade política dos últimos anos conduziu a presidências fortes que, entre outras mudanças, modificaram as relações entre poder civil e poder militar. No caso colombiano, este autor se pergunta em que medida, durante o governo Uribe, houve uma direção civil ou uma identificação do mando civil com as estratégias concebidas pelos mandos militares.

Finalmente, Avilés (2006; 2009; 2010), desde uma perspectiva estruturalista e globalizante das relações civil-militares, destaca a capacidade dos atores transnacionais – elites globalizadas e corporações transnacionais, etc. – para articular espaços de poder que atravessam as fronteiras estatais. Nesta ordem, elabora uma análise crítica das relações entre poder político e poder militar na Colômbia, no que questiona: a autonomia dos uniformizados,

a impunidade que rodeia seus crimes contra os DDHH, e seu apoio, ao menos indireto, a grupos paramilitares. De acordo com Avilés, desde o final dos anos oitenta, elites políticas comprometidas com a globalização e o neoliberalismo chegaram ao poder aproveitando um contexto onde a sociedade reclamava alternativas à crise sociopolítica derivada da violência e do narcotráfico. Nesta explicação, a guerra contra insurgente é uma variável central para explicar o enfraquecimento das facções nacionalistas e estadistas de dentro do exército e da sociedade (partidos de esquerda, sindicatos e ativistas indígenas), podiam contestar a autoridade destas coligações neoliberais. E, para entender, o fortalecimento daqueles atores, entre os militares e seus aliados, que priorizaram a repressão contra insurgente sobre qualquer extensão da esfera política, o que a sua vez mitigou a oposição à redução de prerrogativas militares.

Assim, enquanto para Áviles (2009) as prerrogativas dos militares sobre segurança interior continuaram sendo altas, sua autonomia em relação ao orçamento, à estratégia de segurança nacional e à autoridade dentro do Ministério de Defesa havia declinado. De outro lado, a quebra da ordem social e política ofereceu incentivos para que os governantes se envolvessem com as questões relativas à estratégia de segurança (AVILES, 2009).

No que diz respeito à incidência de dinâmicas globais, Avilés constata que a promoção da democracia e do controle civil por parte dos EUA se fez sentir, sobretudo, na Colômbia e demais países andinos, através da agenda de Guerra contra as Drogas, Democracia e Direitos Humanos, e especificamente através das exigências incorporadas em acordos antinarcóticos como: a Declaração de Cartagena das Índias em 1990; a Iniciativa Andina que, entre 1990 e 1994, ofereceu assistência econômica e militar pelo valor de 2,1 bilhões de dólares para Bolívia, Peru e Colômbia; o *International Narcotics Control Act*, de 1990, que exigia do presidente dos EUA a verificação para saber se os governos receptores de assistência norte-americana controlavam efetivamente operações militares antinarcóticos e contra insurgentes; a emenda Leahy, aprovada pelo Congresso norte-americano em 1997, que restringia qualquer tipo de ajuda para forças de segurança estrangeiras envolvidas em violações aos direitos humanos; e, finalmente, o Plano Colômbia, aprovado em 2000 (AVILES, 2009; 2006; 2010).

Para este autor, os progressos na redução de prerrogativas institucionais dos militares na Colômbia e na América Latina seriam um processo conflitivo e não linear, no qual coalizações políticas neoliberais, estimuladas pelos esforços norte-americanos em matéria de “promoção da democracia e do mercado livre”, buscaram criar instituições, políticas e econômicas, favoráveis à globalização capitalista – reformas econômicas liberais e democracias “*low-intensity*” que, apesar de seus avanços na redução do poder militar,

liberdades individuais e competição eleitoral, pouco fazem para reduzir a desigualdade social. Para explicar tais transformações, Avilés propõe um enfoque alternativo ao nível de análise doméstico<sup>34</sup>, a “perspectiva transnacional”, que não se restringe aos tomadores de decisão dentro dos estados nacionais, pois argumenta que a mudança na estrutura econômica, política e ideológica a nível global, e seus efeitos transformadores sobre o estado nacional, contextualizam e influenciam relações governamentais tradicionalmente vistas como separadas da economia global, entre elas as relações civil-militares (AVILES, 2009).

Neste sentido, e coincidindo com o ponto de vista de Bruneau e Trinkunas (2006), Avilés observa que instituições como NED, USAID, SOUTHCOM e OAS foram centrais na difusão do modelo norte-americano de relações civis e militares, o qual privilegiou o problema de controle civil sobre outros assuntos como a eficácia e a eficiência.

Dois aspectos adicionais merecem ser destacados neste último trabalho. O primeiro sugere que a PDSO proporcionou um marco para o desenvolvimento dos planos contra insurgentes das forças armadas, a partir do qual a autoridade civil continuou mantendo a direção geral dos militares, enquanto as forças armadas tiveram autonomia para preparar seus planos de segurança interna. Em segundo lugar, que os avanços dos últimos anos na expansão da autoridade civil, como consequências de dinâmicas domésticas e internacionais, não teriam conduzido à consolidação do controle civil democrático.

## **1.8. Fundamentos teóricos**

### **1.8.1. Aspectos gerais**

Para começar, a questão militar é entendida aqui como um assunto que impacta potencialmente os direitos humanos e a democracia; toda vez que se refere aos assuntos que implicam ameaças e o uso da força, assim como a centralidade do controle civil democrático para evitar custos coletivos de vários tipos a uma nação e assegurar seu bem-estar (TOKATLIAN, 2010:1). Neste sentido, o vínculo entre forças armadas, como principal instrumento do monopólio estatal sobre o uso da violência, e sociedade tem sido e continua

---

<sup>34</sup> Algumas das variáveis neste nível de análise são: os interesses corporativos dos militares, o poder institucional das autoridades civis, os incentivos eleitorais de legisladores individuais, missões de segurança nacional e o tipo de ameaça doméstica ou externa para o Estado (AVILES, 2009).

sendo um desafio principal para os povos na hora de prevenir para que “a espada” não se volte contra quem a forjou (DONADIO, 2000:142).

De acordo com Jacques van Doorn, a investigação social acerca do militar está dividida em estudos internos e estudos externos. Os primeiros se ocupam usualmente das relações entre o soldado e a organização, enquanto os últimos observam as relações civil-militares. Os estudos internos se abordariam usualmente, durante e depois das guerras, enquanto as relações civil-militares seriam temas de investigação em tempos de paz (ATEHORTÚA, 2005).

Neste sentido, como se mostrou em páginas anteriores, as análises sobre as Forças Armadas têm sido desenvolvidas desde diferentes perspectivas teóricas e investigativas, com ênfases diferentes em relação ao seu papel na política, sua localização no Estado capitalista, a natureza de seu trabalho e sua conformação; isso sem que haja, todavia, uma teoria acabada acerca do problema (DÁVILA, 1998:83).

Como se disse na primeira parte deste trabalho, as investigações sobre militares foram influenciadas pelas condições da ordem internacional e pelo desenvolvimento dos ordenamentos políticos e econômicos nos diversos países através da história (DAVILA, 1998). No caso da América Latina, o intervencionismo militar priorizou o estudo das nações em que os golpes militares e os autoritarismos fizeram-se recorrentes. As análises que predominaram até o fim dos anos setenta estudaram as Forças Armadas como instrumentos de interesses externos à organização e, em menor medida, analisaram o papel político das instituições castrenses para alcançar seus interesses. No entanto, no meio da década de oitenta, ocorre uma mudança do “eixo analítico”: a questão central já não era explicar o intervencionismo e o militarismo, senão as relações entre civis e militares no terreno mais amplo da política. Esta virada foi produto dos processos de transição à democracia, da ordem internacional pós Guerra Fria e da busca por um novo ordenamento político e econômico a nível nacional (DÁVILA, 1998:54-55).

Agora, por que falar das relações entre civis e militares e não de relações político-militares? Preferimos utilizar a categoria de relações civis e militares tomando em conta que, se o militar profissional serve aos cidadãos de um Estado em um regime democrático, isto supõe que o governo legitimamente eleito representa a sociedade e que a relação entre a classe política e os militares é uma das dimensões da relação entre sociedade e forças armadas<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Falar de relações político-militares em lugar de cívico-militares não só desconhece as múltiplas situações de relação entre sociedade e forças armadas, mas se sustenta em duas opiniões contrárias à legitimidade de um regime democrático. Em primeiro lugar, que a sociedade é um espectador passivo da vida institucional de um país. De forma que não se verifica nem sequer nas teorias “elitistas” de Mosca, Pareto e Schumpeter, as quais reconhecem a representatividade que a classe política ou a elite obtêm do conjunto da sociedade de modo que estes

Neste sentido, quando nos referimos a relações civis e militares, aludimos à dinâmica de relação existente entre determinada sociedade expressada (e representada) em um Estado e o setor militar deste (DONADIO, 2000).

Por outro lado, na América Latina a perspectiva das relações cívico-militares é importante, pois significou uma mudança de perspectiva em relação aos estudos sociológicos e políticos sobre forças armadas. Isto é, no lugar de separar as instituições coercitivas do campo democrático e, com isso, do terreno político, a pergunta que se buscou responder com a redemocratização foi como democratizá-las. Portanto, em lugar de opor militares e sociedade, o debate das relações cívico-militares destaca as relações entre as duas partes, dentro do entendimento de que, na defesa da democracia, as forças armadas não podem ser postas à margem da sociedade e da agenda dos governos (FREDERIC, 2008:27).

Esta visão, defendida na região por acadêmicos como Ernesto López, Héctor Luis Saint Pierre, Andrés Dávila e Juan Ramón Quintana, entre outros, ademais de seus vínculos<sup>36</sup> com a tradição anglo-saxônica de estudos militares (HUNTINGTON, 1957; JANOWITZ, 1967; MOSKOS, 1984; STEPAN, 1988; FINER, 1969), caracterizou-se por supor um contexto democrático em que os militares não têm, institucionalmente, posição política alguma e por organizar o mundo em duas partes que se relacionam entre si. Outra característica importante desta visão é que a integração civil-militar supõe uma relação assimétrica na qual o governo é responsável pelos civis. Assim, o problema da integração civil-militar e a definição de uma política pública para o setor conduz a várias interrogações: que funções devem cumprir civis e militares para complementar-se? Como construir uma relação de subordinação militar ao Estado civil? Quais os obstáculos para que os militares e civis aproximem o desenvolvimento de suas tarefas específicas e como supera-los? E, qual é a responsabilidade que cabe aos civis para alcançar uma adequada subordinação? (FREDERIC, 2008:28; GONNET, 2005:4).

Neste sentido, dentro do debate das relações cívico-militares, é visível a preocupação por cristalizar um equilíbrio entre a subordinação militar ao poder civil e a profissionalização que evite tanto o golpe de Estado como o enfraquecimento absoluto da função militar. Em outras palavras, a questão passaria por equilibrar as relações de maneira que os civis exerçam o “controle” e o “domínio” sobre os militares, sem prejudicar a autonomia profissional destes. E, ao mesmo tempo, balancear a autonomia profissional evitando que se converta em

---

mudam quando perdem sua capacidade de responder a dita representatividade. Em segundo lugar, que a única relação a que as forças armadas e a classe política devem conceder importância é a que estabelecem entre si (DONADIO, 2003).

<sup>36</sup> Para uma crítica acerca da prevalência do modelo huntingtoniano no debate latino-americano e de como o caso da América Latina desafia a previsão do teórico norte americano no sentido que maior profissionalismo acarreta maior autonomia e incidência nas decisões políticas por parte da instituição castrense, ver: DIAMINT, 2001.

autonomia política. A este respeito, autores como Ernesto López ou Marcelo Sain, no marco das transições à democracia, vão retomar o ponto de vista weberiano, orientando a questão sobre as bases do “domínio legítimo” dos civis sobre os militares, ou seja, de lograr o consentimento militar à dominação civil a partir da observação da lei que estabelece a condução política das forças armadas (FREDERIC, 2008:35-36).

### **1.8.2. Relações cívico-militares: controle civil, efetividade e eficiência**

Antes de apresentar o conceito de relações cívico-militares utilizado nesta investigação, é importante aclarar que a literatura internacional sobre a matéria mostra diversas fases, sendo que a primeira fase remonta aos anos cinquenta e tem por epicentro os EUA, Europa e Ásia (BRUNEAU; MATEI, 2008). Referimo-nos aqui basicamente aos trabalhos de Huntington (1957) e Janowitz (1960), os quais aparecem no contexto da Guerra Fria e da proliferação de governos autoritários, caracterizando-se por enfatizar o problema do controle e por apresentar uma abordagem política e sociológica, a qual se traduz em perguntas como: Quem está no comando? Onde se encontra a diferença entre civis e militares? Em Huntington e Janowitz, é evidente a preocupação com a existência de um exército permanente e com a necessidade de mantê-lo subordinado, assim como com as consequências de um equilíbrio entre liberdade e segurança (BRUNEAU; MATEI, 2008).

A fase seguinte (LINZ; STEPAN, 1996; SCHMITTER, 1995; PRZEWORSKI, 1991; HUNTINGTON, 1991) preocupou-se em estudar a maneira de chegar ao controle civil dos militares em um contexto de transição política. Assim, a Terceira Onda democrática, e a promoção da democracia liderada pelos EUA, impulsionaram uma mudança de enfoque nas relações cívico-militares, e, com isso, uma reflexão sobre o papel militar na consolidação da democracia. Em geral, tais estudos mostram que, em contraste com o passado autoritário, as democracias emergentes na América do Sul, Leste Europeu e África Subsaariana, priorizam a segurança democrática sobre a segurança nacional. No entanto, junto à persistente preocupação com o exercício e com o sucesso do controle civil, esta literatura manteve vazios no que diz respeito àquilo que os militares e outros corpos de segurança fazem e o impacto para a democracia de suas diferentes missões e funções (BRUNEAU; MATEI, 2008).

Uma terceira fase desta literatura situa-se no contexto da globalização. Aqui, além da Reforma do Setor Segurança (RSS) – conceito que é apresentado na continuação – encontra-se o enfoque formulado por Bruneau e Matei (2008), bem como por Bruneau e Trinkunas

(2008), os quais redefinem o marco teórico das relações cívico-militares, agregando à tradicional preocupação em torno dos controles democráticos problemas como o da eficiência e efetividade em defesa, entendendo que estes três elementos são indispensáveis para assegurar a democracia (BRUNEAU; MATEI, 2008). Este conceito parece pertinente para abordar o caso da Colômbia, considerando que ali a dinâmica cívico-militar mostra, além dos vaivéns da autonomia castrense, as consequências da ineficácia das Forças Armadas, pelo menos até 1998 (ISACSON, 2009:184; LEAL, 2006; DIAMINT, 1999), e, com o Plano Colômbia e a Política de Segurança Democrática de Uribe, as tensões derivadas de quando se intenciona melhorar a efetividade militar mantendo o controle civil.

O modelo tridimensional a que nos referimos supõe que os líderes civis devem preocupar-se tanto por assegurar o controle, como por desenvolver militares efetivos na execução de seus papéis e missões (BRUNEAU; MATEI, 2008; BRUNEAU; TRINKUNAS, 2008). Neste sentido, ainda quando aceitamos que o controle civil é um aspecto fundamental para a consolidação democrática, a importância contemporânea da relação entre líderes eleitos e Forças de Segurança no marco democrático obriga-nos a considerar, da mesma maneira, a efetividade de tais Forças nas tarefas que lhes são atribuídas, bem como seus custos. Desse modo, controle civil, efetividade e eficiência seriam elementos necessários e interdependentes das relações civis e militares, na medida em que o controle se torna irrelevante caso os instrumentos para garantir a segurança – instrumentos militares, policiais e de inteligência – não consigam cumprir suas funções e missões sem que isso represente um custo o qual coloca em perigo outras prioridades nacionais (BRUNEAU; MATEI, 2008). Sobre este aspecto, é necessário salientar como o grau de eficácia e eficiência despendido pelo governo no manejo da segurança e defesa impacta a percepção que os cidadãos têm em relação a sua capacidade de resposta e credibilidade, ou seja, sobre sua legitimidade (BRUNEAU; MATEI, 2008).

Por outro lado, o modelo analítico de Bruneau a Matei (2008) deve ser harmonizado com os argumentos de outros autores (LÓPEZ, 2003; DIAMINT, 2003; SAIN, 2003; SAINT-PIERRE, 2003; GONNET, 2005:4; ZAVERUCHA, 2009; D'ARAUJO, 2010) os quais advertem sobre a inconveniência da expansão<sup>37</sup> “horizontal” ou “vertical” do papel desempenhado pelos militares, em virtude de suas consequências sobre o controle civil; a efetividade das FFAA em sua missão clássica: a defesa militar; o intervencionismo militar na política, a estabilidade do regime democrático e a vigência dos DDHH. Nesta ordem, acreditamos que a Colômbia representa um caso forte a partir do qual se pode estudar a tensão

---

<sup>37</sup> Um trabalho no qual se afirma que a possibilidade de manter controle sobre o início, gestão e conclusão de uma operação executada pelas FFAA não depende do âmbito geográfico (interno /externo) ou funcional (militar/não militar), e sim da vontade e capacidade dos civis, pode ser encontrado em: PION –BERLIN; ARCENEUX, 2000. Esta investigação abordou sete sul-americanos, entre eles Colômbia e Brasil.

entre o emprego dos militares em missões internas e a construção do controle civil democrático.

Dito isso, é necessário questionar: o que seria então o controle civil, a efetividade e a eficiência em defesa? O controle civil pode ser definido em termos de autoridade sobre mecanismos institucionais de controle, fiscalização e norma profissional. Tal autoridade é importante tomando em conta que “qualquer força armada de maneira suficientemente forte para defender um país é também suficientemente forte para toma-lo” (Bruneau; Matei, 2008: 9, tradução nossa<sup>38</sup>). Os mecanismos de controle institucional são as próprias instituições que controlam os três instrumentos clássicos utilizados pelo governo para prover a segurança: os militares, a polícia e os serviços de inteligência. Estes dispositivos incluem um claro fundamento jurídico, os ministérios de defesa, os comitês parlamentares – com autoridade sobre a polícia e os orçamentos –, os conselhos nacionais de segurança e os processos de ascensão de oficiais.

De outra parte, os mecanismos de fiscalização avaliam se os civis, de fato, fazem um acompanhamento daquilo que as Forças de segurança fazem, ou seja, se realmente estão seguindo a direção e cumprindo a orientação que recebem. Tais mecanismos incluem os dispositivos para uma fiscalização formal, os mecanismos de supervisão (bem como sua dotação de pessoal no executivo, legislativo e judiciário), assim como os meios de comunicação, organizações não governamentais e *think tanks*. O terceiro mecanismo de controle civil (normas profissionais) indica em que medida as instituições de segurança têm sido recrutadas, educadas, formadas e promovidas para interiorizar os mecanismos de controle mencionados, e para atuar de acordo com os objetivos civis (BRUNEAU; MATEI, 2008: 11).

A efetividade pode ser entendida como o cumprimento de funções e missões, ou o atingimento das metas estabelecidas. Isso supõe três requisitos. Em primeiro lugar, um plano estabelecido, uma estratégia ou uma doutrina, pois: “O modelo ideal de relações civis-militares estabelece que o chefe do Estado democrático dita sua política, e as Forças Armadas coordenam os meios para atingi-la”. Em segundo lugar, devem existir estruturas e processos para formular os planos e para os implementa-los, ou seja, os ministérios de defesa, os conselhos de segurança nacional, entre outros meios de coordenação institucional. Em terceiro lugar, um país deve destinar recursos, ou seja, capital político, dinheiro e pessoal, para contar com capacidade suficiente em termos de equipamento, forças treinadas e outros bens

---

<sup>38</sup> Cualquier fuerza armada lo suficientemente fuerte para defender a un país es también lo suficientemente fuerte como para tomárselo.

indispensáveis na execução das funções e missões estabelecidas (BRUNEAU; MATEI, 2008:12).

O conceito de eficiência em relações civis-militares refere-se ao uso dos recursos, esclarecendo que, como Bruneau e Matei (2008:14-15) reconhecem, trata-se de um critério difícil de conceituar e de medir no âmbito da segurança. Entre as razões que destacam estes autores para explicar tal dificuldade estaria o fato de que, no campo da segurança pública, a literatura sobre eficiência em empresas privadas tem pouca aplicabilidade, pois se trata de uma atividade na qual o resultado final não se aplica. No mesmo sentido, não existe um “mecanismo de mercado” para atribuir um valor que estabeleça se uma atividade está sendo feita de forma eficiente ou não. A isso deve ser acrescentada a ausência de competência em forma de um governo de “pares” dentro do mesmo território. Portanto, em matéria de eficiência em segurança, careceria tanto de uma meta de eficiência como de incentivos para atingi-la (BRUNEAU; MATEI, 2008).

O que parece mais claro é que a eficiência em segurança vai mais além da simples análise de custos, de um conjunto de dados sobre a quantidade de tanques ou aviões fabricados, ou do custo do equipamento e treinamento das tropas. Tal informação, embora seja quantificável, pode conduzir a enganos ou, simplesmente, pode revelar pouco sobre a segurança e a eficácia das Forças. Ademais, em termos de economia de defesa, as questões mensuráveis são menos importantes se comparadas com os assuntos de política ou de estratégia (BRUNEAU; MATEI, 2008). Neste sentido, e tomando em conta que o uso de fundos públicos em uma democracia exige que as instituições governamentais efetuem avaliações sistemáticas em relação aos resultados e custos de seus programas, a melhor maneira de traduzir “a eficiência é entendendo-a como planejamento e avaliação baseados em ‘capacidades’”. Ou seja, o planejamento em situações de incerteza, orientado a desenvolver as ‘capacidades’ necessárias para atuar de forma efetiva e eficiente respondendo a uma ampla gama de desafios” (BRUNEAU; MATEI, 2008:14-15, tradução nossa<sup>39</sup>). Nesse sentido, as instituições<sup>40</sup> são essenciais para aplicar este planejamento, assim como para conduzir a distribuição e supervisão destes recursos.

---

<sup>39</sup> la eficiencia es entendiéndola como la planificación y evaluación basadas en capacidades” es decir, la planificación en situaciones de incertidumbre, orientada a desarrollar las “capacidades” necesarias para desempeñarse en forma efectiva y eficiente respondiendo a una amplia gama de desafíos.

<sup>40</sup> No caso dos EUA, estas instituições incluem a Comissão de Gestão e Orçamento e os inspetores gerais, bem como a *Government Accountability Office* (GAO), no poder legislativo, que depende tanto do legislativo como do executivo, a Comissão Orçamentaria do Congresso e dos comitês de supervisão do Congresso (BRUNEAU; MATEI, 2008:15).

### **1.8.3. Reforma do Setor de Segurança (RSS): aspectos contextuais e suas relações com o conceito de segurança humana**

A Reforma do Setor de Segurança desenvolve-se como uma reação ao debate teórico das Relações Civis e Militares e tem uma de suas expressões mais acabadas na obra de German Edmunds, “*Towards Securite Setor Reforme in Europa*”, a qual defende a interdependência entre controle, eficácia e eficiência em segurança (BRUNEAU; MATEI, 2008).

Introduzida no discurso público em 1998 por Clare Short, Secretário de Estado Britânico para o Desenvolvimento Internacional, a RSS vai se consolidando no cenário pós Guerra Fria, como consequência das mudanças no âmbito da política e da segurança internacional e, principalmente, com a emergência da globalização<sup>41</sup> e dos novos conflitos armados (CASTELLON, 2008). Os atores destes novos conflitos, longe de serem exércitos regulares, seriam forças paramilitares, guerrilhas ou milícias, as quais em geral desafiam os “estados fracos” e incapazes de garantir a segurança aos seus cidadãos (CASTELLON, 2008).

Neste novo cenário estratégico, a RSS procurou dar à segurança uma dimensão não somente militar, como também social, econômica e política. Assim, esse conceito está embasado na doutrina da segurança humana, que privilegia a segurança do indivíduo sobre a segurança do Estado, a qual se consigna pela primeira vez no Informe do PNUD do ano de 1994 (CASTELLON, 2008:21).

Sobre a maneira como o modelo teórico de RSS foi-se delineando gradualmente, vale lembrar que logo que o *Department for International Development* (DFID) havia dado o impulso inicial, a OCDE, no limiar do século XXI, contribuiu com o desenvolvimento doutrinal da RSS, ao tempo em que os Países Baixos, Alemanha e Noruega, por sua vez, dariam a este modelo novos enfoques (CASTELLON, 2008:23). O 11 de setembro de 2001 e a guerra contra o terrorismo teriam um efeito ambíguo sobre a RSS: por um lado, estes acontecimentos colocariam em xeque o caráter integral do processo da RSS; porém, ao mesmo tempo, impulsionariam este conceito, em virtude do processo de reconstrução do Afeganistão, após a implantação, em 2001, com autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF), a qual em 2003 ficaria sob o mando da OTAN (CASTELLON, 2008:24).

---

<sup>41</sup> Para uma análise desde a perspectiva de RSS sobre globalização, Estado e FFAA, ver: SERRA, 2002.

Tanto a ISAF como a Coalizão internacional liderada pelos EUA e encarregada da operação “Liberdade Duradoura” desenvolveram em solo afegão programas de RSS, como a dissolução de grupos armados ilegais e a reforma das Forças Armadas, bem como da polícia (CASTELLON, 2008:21). Nesse sentido, desde 2002, vários países do G-8 dividiram a responsabilidade de executar as distintas dimensões do processo: EUA (reforma do Exército), Japão (Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes), Alemanha (Reforma da Polícia), Itália (Reforma Judicial) e Inglaterra (Luta contra o Narcotráfico) (CASTELLON, 2008:25). Esta divisão do trabalho na reconstrução afegã, embora tenha permitido aos países doadores um compromisso duradouro e a possibilidade de compartilhar os gastos do processo, careceu da sinergia que deveria acompanhar, do ponto de vista normativo, qualquer processo de RSS. Em 2006, os governos do Afeganistão e Inglaterra, juntamente com a ONU, lideraram o acordo “*Afghanistan Compact*”, que expressava o compromisso internacional de cooperar com este país na construção e na reforma estatal, em matéria de segurança, governo e desenvolvimento (CASTELLON, 2008:25).

A experiência da reconstrução do Afeganistão impulsionou fortemente o conceito de RSS; porém, demonstrou também as dificuldades de colocá-lo em prática.

#### **1.8.4. O conceito de Reforma do Setor de Segurança (RSS) e sua utilidade**

O conceito de RSS distancia-se da ênfase positivista e realista que impregna o debate teórico das RCM e propõe, ao inverso, um enfoque pacifista, internacional, individualista e globalizante. Sua amplitude se deve ao fato de que ele abarca várias disciplinas, atores e atividades, de modo que, não por acaso, existem ao menos quinze definições de RSS (BRUNEAU; MATEI, 2008:8). De acordo com a OCDE, um processo de RSS:

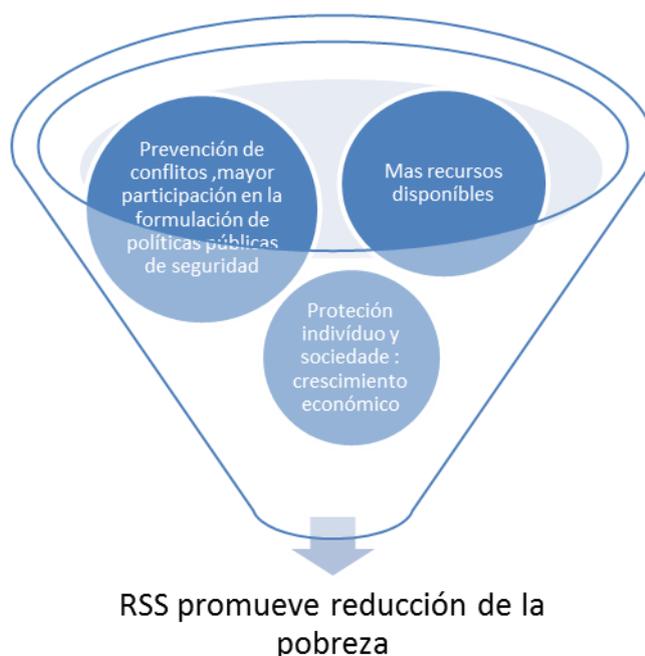
“É o conjunto de reformas que têm por objeto aumentar a capacidade de um país para atender as necessidades de segurança de seus habitantes, de forma consistente com as normas democráticas e com os princípios aceitos da governança, transparência e respeito ao Estado de Direito” (CASTELLON, 2008:26, tradução nossa<sup>42</sup>).

A RSS, enquanto iniciativa integral ou multidimensional, tem como objetivo o controle democrático e a promoção dos direitos humanos, o fortalecimento das capacidades

---

<sup>42</sup> Es el conjunto de reformas que tienen por objeto aumentar la capacidad de un país para atender las necesidades de seguridad de sus habitantes, de forma consistente con las normas democráticas y con los principios aceptados de la gobernanza, transparencia y respeto del Estado de Derecho.

do estado para garantir segurança e conceder justiça e, em última instância, a promoção do desenvolvimento econômico para contrapor a violência estrutural (Figura 1).



**Figura 1:** Reforma do setor de Segurança  
**Fonte:** (PASSOS, 2010:18)

Estes princípios não significam, no entanto, que exista um “modelo único” aplicável a todos os casos, mas, ao contrário, que este marco geral se adapta à situação específica, ao contexto particular e às necessidades de cada país (CASTELLON, 2008:27; FOLKE BERNADOTTE ACADEMY, 2013). Ainda assim, é possível assinalar três cenários amplos para acometer um processo de RSS: países em desenvolvimento, principalmente pertencentes à África e Ásia; países em processos de transição democrática; ou países em situação de reconstrução e pós-conflito, sendo este o caso do Iraque e do Afeganistão (CASTELLON, 2008:27).

Delimitar o que se entende por RSS implica assinalar que esta perspectiva propõe levar o conceito de setor de segurança muito além de Forças militares e de polícia. Assim, falar de Setor de Segurança implica falar de “todas as organizações que têm autoridade de usar, ou ordenar, o uso da força, ou a ameaça da força, para proteger o Estado e seus cidadãos,

assim como as estruturas civis que são responsáveis por sua gestão e supervisão” (BRUNEAU; MATEI, 2008:6, tradução nossa<sup>43</sup>). Ou seja, considerar quatro tipos de atores: as organizações de segurança (Forças de segurança e serviços de inteligência); as estruturas de supervisão e de administração da segurança (Ministérios de Defesa, Parlamento e sociedade civil); a administração da justiça (Ministério de Justiça); e os agentes armados não estatais (guerrilhas, paramilitares e milícias) (BRUNEAU; MATEI, 2008:7; FOLKE BERNADOTTE ACADEMY, 2013).

O alargamento do setor de segurança responde ao pressuposto de que a segurança humana e o desenvolvimento estão no mesmo nível de prioridade que as ameaças internas ou externas, de modo que exigem uma articulação harmônica de parte das instituições militares e civis.

Os aportes da RSS ao conceito tradicional de RCM giram em torno de reconhecer, primeiramente, que os militares não são o único “provedor” de segurança de uma nação; daí sua visão ampla de setor de segurança, na qual civis e militares devem trabalhar juntos para alcançar a segurança (BRUNEAU; MATEI, 2008: 7). Outra contribuição significativa diz respeito à maneira com que a RSS se integra dentro de um horizonte mais ambicioso: a democratização, a promoção dos direitos humanos, a prevenção de conflitos e reconstrução em cenários de pós-conflitos (FOLKE BERNADOTTE ACADEMY, 2013).

Embora a RSS pareça adaptar-se melhor aos desafios contemporâneos em matéria de segurança, mostra também alguns inconvenientes analíticos. Para começar, a diversidade conceitual que caracteriza a RSS, ao tempo em que pode ser positiva, na medida em que permite uma adaptação melhor a cada caso, dificulta a compreensão do setor de segurança e do que se requer para reformá-lo. Esta diversidade do que significa RSS e de suas características, desafios e efeitos, coloca uma brecha entre o normativo e o prático (BRUNEAU; MATEI, 2008: 7). Nesse sentido, RSS pode interpretar-se como “a provisão de segurança dentro do estado de maneira eficaz e eficiente, e no marco do controle civil democrático”; como “a transformação das instituições de segurança para que desempenhem um papel eficaz, legítimo e democraticamente responsável na prestação de segurança externa e interna para seus cidadãos” (BRUNEAU; MATEI, 2008:8, tradução nossa<sup>44</sup>); ou, também, pode definir-se como “o processo para criar um meio ambiente seguro para os cidadãos no

---

<sup>43</sup> Todas las organizaciones que tienen autoridad de usar, u ordenar el uso de la fuerza o la amenaza de la fuerza, para proteger al Estado y sus ciudadanos, así como las estructuras civiles que son responsables de su gestión y de supervisión.

<sup>44</sup> La transformación de las instituciones de seguridad para que jueguen un papel eficaz, legítimo y democráticamente responsable en la prestación de seguridad externa e interna para sus ciudadanos.

qual o bem-estar e a democracia se desenvolvam e a ordem pública seja respeitada” (FOLKE BERNADOTTE ACADEMY, 2013, tradução nossa<sup>45</sup>).

Diante disso, a maneira com que os países implementam a RSS difere notavelmente. Nesse sentido, embora vários programas de segurança tenham sido executados como parte de um processo de RSS, eles careciam do caráter holístico que o distingue e tratavam-se muito mais de esforços pontuais, como reforma da polícia ou das Forças armadas. Outra questão problemática do modelo de RSS é que ele pode conduzir à securitização dos problemas sociais, à extensão das missões das Forças Armadas e, por conseguinte, à expansão dos recursos sob seu controle e de seu poder político em um determinado contexto. Nesse sentido, não são de todo claros os efeitos das funções e missões intercambiáveis do componente de segurança que se promove sob a RSS. Ou seja, de que as Forças Armadas realizem tarefas policiais e diplomáticas, assim como trabalho de desenvolvimento social, e que a polícia desempenhe tarefas militares para proteger a sociedade contra as ameaças externas.

Estes problemas, no entanto, não devem ser considerados como razões para prescindir de um marco analítico ainda em construção, que tem entre seus principais méritos o propósito de considerar as instituições de segurança estatais e não estatais e que, por sua vez, combina preocupações sobre o controle democrático, a eficácia e a eficiência em defesa, de modo similar a como vem fazendo a literatura mais recente sobre RCM. Nesta medida, o enfoque teórico de RSS constitui uma valiosa ferramenta para a análise, a construção ou a reforma da política de defesa e segurança.

### **1.8.5. Institucionalismo Histórico**

Por outro lado, este trabalho utiliza o instrumental analítico próprio do “neo-institucionalismo” e, mais especificamente, adota a perspectiva do institucionalismo histórico. Nesse sentido, parte-se de quatro pressupostos fundamentais (HALL; ROSEMARY, 2003:196). Em primeiro lugar, as instituições, por razões estratégicas ou culturais, afetariam o comportamento dos indivíduos, influenciando assim as situações políticas. Em segundo lugar, destacam-se as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições, na medida em que estas distribuiriam poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Também se emprega aqui um conceito de desenvolvimento institucional que privilegia trajetórias, situações críticas e consequências imprevistas, de sorte que, ao afirmar

---

<sup>45</sup> El proceso para crear un medio ambiente seguro para los ciudadanos en el que el bienestar y la democracia se desarrollan y el orden público se respeta.

uma “causalidade social”, que seria dependente de uma “*path dependent*”, sustenta que as Forças ativas são modificadas em cada contexto pelas propriedades institucionais, herdadas do passado. Ou seja, que políticas adotadas no passado, estruturam decisões e políticas posteriores. Nesse sentido, além de insistir nas consequências imprevistas das instituições existentes, distingue-se dentro dos eventos históricos períodos de continuidade e momentos críticos, nos quais se produzem importantes mudanças, criando assim “bifurcações” que levam ao desenvolvimento de um novo trajeto. Em quarto lugar, adota-se o método de análise próprio do institucionalismo histórico, tomando em conta a pretensão de combinar explicações acerca da contribuição das instituições para determinar situações políticas, com uma avaliação em relação ao peso de outros fatores em tais processos. Nesse sentido, embora se destaque o papel das instituições na vida política, isso não significa que se veja nelas o único fator com capacidade de influenciar o processo político; porém, situam-se as instituições dentro de uma “cadeia causal” a qual inclui outros fatores, sejam eles acontecimentos “sócio-econômicos”, ideias ou crenças (HALL; ROSEMARY, 2003).

Nesta ordem, o conceito de instituição de que nos valem nos refere aos “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Isso inclui desde as “regras” de ordem constitucional, passando pelos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização, até as “convenções” que regem o comportamento dos sindicatos, ou as relações entre bancos e empresas (HALL; ROSEMARY, 2003:196).

#### **1.8.6. O Controle Civil Democrático como processo político**

Outro conceito que orienta nossa análise é o Controle Civil Democrático. A este respeito, uma definição importante indica que pode existir o Controle Civil não democrático sobre os militares, tal e como ocorre nos países comunistas, onde se controlam as Forças Armadas por meio de partidos políticos (ZAVERUCHA 1994: 9). Assim é como o controle civil democrático aponta a capacidade das autoridades constituídas (Executivo, Legislativo e Judiciário) para limitar o comportamento autônomo das Forças Armadas, eliminando os enclaves autoritários dentro do aparato estatal (ZAVERUCHA, 1994:9).

Em que pese reconhecer a clareza da definição acima, a maneira como ela considera os distintos âmbitos de interação entre civis e militares, e a menção que faz aos “enclaves

autoritários<sup>46</sup> enquanto fatores de autonomia militar, este trabalho adota o conceito elaborado por Agüero (1999:91), para quem a supremacia civil se define como:

“A capacidade de um governo civil democraticamente eleito para levar a cabo uma política geral sem intromissões por parte dos militares, definir as metas e a organização geral da defesa nacional, formular e levar a cabo uma política de defesa e supervisionar a aplicação da política militar” (AGÜERO, 1999:91, tradução nossa<sup>47</sup>).

Inclinamo-nos pela definição anterior, não apenas tomando em conta que esta fala de uma autoridade civil “democraticamente eleita”, em lugar de autoridade constituída, mas também considerando que se enquadra melhor em relação à delimitação do objeto de investigação.

De outra parte, entendemos o controle civil democrático como um processo político permanente. A este respeito, Richard H. Kohn adverte que a melhor forma de entender o controle civil é avaliando a influência relativa que militares e civis exercem sobre as decisões referentes ao tamanho, forma e procedimentos do estamento militar (SOTOMAYOR, 2007:45). Ou seja, consideramos que em lugar de um estado ideal ao qual se deve chegar, o controle civil democrático é um processo complexo, tal e como sustentam Donadio (2000:143) e Blanco (2009), os quais, por sua vez, retomam as ideias defendidas por Peter Feaver a meados dos anos noventa, no sentido de fazer da relação principal/agente, e do estabelecimento de uma variável dependente (o grau de delegação civil aos militares e o tipo de monitoramento que se implementa para regular tal delegação), as chaves para a construção cotidiana do controle civil (DONADIO, 2003:6).

Nesse sentido, o controle civil, ou, se preferir, o “controle político”<sup>48</sup> (DONADIO, 2000:143), é um processo permanente de conflito com maior ou menor intensidade, uma luta constante das autoridades do Estado para alcançar a autoridade institucional sobre os militares que, na América Latina, tem sido especialmente difícil devido à debilidade estatal e por um baixo progresso institucional (BLANCO, 2009:2). Este processo é, portanto, uma relação de poder sujeita às correlações de forças na sociedade, que ganha complexidade tomando em conta que as categorias “civis” e “militares” são simplificações de esteiras contraditórias e fluídas nas quais, como adverte Samuel Fich, nenhum dos lados da equação é um ator unitário (BLANCO, 2009:2).

<sup>46</sup> O conceito de enclave é entendido como aquela instituição imune aos *checks and balances* (ZAVERUCHA, 2000:25).

<sup>47</sup> La capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar.

<sup>48</sup> Para uma distinção entre controle civil e controle político ver : BARRACHINA; RIAL, 2006: 8.

Em tal sentido, o conflito permanente que caracteriza o controle civil enquanto processo só pode ser moderado alcançando um nível de institucionalização que proporcione um nível de estabilidade (BRUNEAU; MATEI, 2008). Em termos de Pion-Berlim, a supremacia civil sobre as Forças Armadas poderia ser representada como um sistema integral de relações que se torna mais sólido à medida que as instituições estão mais consolidadas. Este sistema pode apresentar mudanças que venham a favorecer ou não o controle civil, e, por sua vez, depende do grau de preparação civil para envolver-se em temas de segurança e defesa (BLANCO, 2009:3).

Finalmente, se partimos do pressuposto de que o controle civil se exerce essencialmente através de mecanismos institucionais – como Ministérios de Defesa, bem como regras, normas e procedimentos de tomada de decisão que estabelecem formas e graus de subordinação e de controle – isso em nenhum momento nos leva a desconsiderar a importância de uma perspectiva “societal”, a qual ressalta o conhecimento e a informação que a sociedade possui sobre as Forças Armadas. Embora reconhecendo que os enfoques citados supõem tradições e premissas distintas, parece-nos necessário destacar que, como sustenta Sotomayor (2007:46), o controle civil não pode existir sem uma sociedade conhecedora dos temas de defesa e sem instituições dispostas a estabelecer as políticas militares.

### **1.8.7. A Democracia e o controle civil sobre as Forças Armadas**

Outra questão importante se refere a delimitar um conceito de democracia que sirva como ponto de partida útil para os efeitos do caso e do problema estudados. Nesse sentido, resultam necessárias algumas observações. Em primeiro lugar, apesar das múltiplas definições sobre democracia, existiria desde o século passado um “vazio conceitual” em relação à maneira de criar um modelo de democracia que pudesse conciliar o aspecto procedimental com a dimensão substancial (ZAVERUCHA, 2005). Esta espécie de equilíbrio é importante na medida em que a democracia formal pode mascarar violações graves aos direitos humanos e altos níveis de desigualdade. Ao mesmo tempo, somente igualdade social sem liberdades políticas conduz a ditaduras populares e ao desconhecimento dos direitos políticos (ZAVERUCHA, 2005).

Assim, logo após o surgimento das democracias populares marxistas, o modelo de democracia liberal formal conseguiu conduzir um processo estável de criação de riqueza, alfabetização e urbanização nos países centrais, isso não teria ocorrido com a mesma contundência no caso do “Terceiro Mundo”. Daí que Zaverucha (2005) critique o fato de que

a ausência do componente substantivo da democracia “toqueviliana” nestes países seja um assunto secundário para Schumpeter e Przeworski, para os quais a democracia constitui principalmente um método para escolher governantes, deixando de lado a discussão acerca de como estes exercem o poder. Assim, o autor recorre ao conceito de Zakaria, “democracia iliberal” (aquela onde existem eleições, porém nas quais os eleitos falham na hora de proteger os direitos básicos dos cidadãos), para ilustrar os limites da democracia eleitoral.

Nesta ordem, por tratar-se esta de uma investigação que sublinha a importância do Controle Civil sobre os militares, como uma dimensão chave da democratização, compartilhamos os questionamentos anteriores à concepção eleitoral da democracia, na medida em que não propõe eliminar o requisito da competição política, mas sim ampliar o debate. Assim, este estudo de caso, ao tempo em que reconhece a importância da competição eleitoral, considera esta uma dimensão necessária, mas não suficiente, para classificar um regime como democrático. Tal discussão, como se afirmou anteriormente, está fora de uma perspectiva como a schumpeteriana, que em seu afã por centrar a atenção nas eleições acaba evitando instituições essenciais para a vida democrática, como as Forças Armadas e as instituições coercitivas em geral, embora estas possam eventualmente limitar as decisões dos governantes eleitos (ZAVERRUCHA 2005).

Nesta ordem, um avanço teórico que torna mais complexa a discussão sobre democracia e que, portanto, resulta útil aos interesses desta investigação, provém de Scott Mainwaring. Este autor abandona a concepção dicotômica de Przeworski, na qual a ditadura é uma categoria residual, para propor uma classificação dos regimes em democráticos, semidemocráticos e autoritários. Categorização esta que, de fato, é mais sensível na hora de analisar sistemas políticos que combinam características democráticas e autoritárias<sup>49</sup>. Para Mainwaring, a democracia não se limita a um simples método; é neste sentido que, dentre os elementos que considera essenciais (como eleições livres e limpas, inclusão política e proteção aos direitos políticos, ou liberdades civis), o autor inclui o controle civil sobre os militares, bem como a capacidade dos líderes eleitos para governar (ZAVERRUCHA, 2005).

A ideia de incluir o controle civil sobre as Forças Armadas dentre os atributos essenciais da Democracia é desenvolvida também por Karl (1991). Em seu artigo intitulado “Dilemas da democratização na América Latina”, sustenta que a democracia enquanto

---

<sup>49</sup> Inclusive, as tipologias semidemocráticas e semiautoritárias, foram diferenciadas por Marina Ottaway em uma interessante tentativa de delimitá-las e fazê-las mais operacionalizáveis. Se para Mainwaring tais conceitos eram equivalentes, para Ottaway regimes semidemocráticos aludiam a democracias imperfeitas no caminho para converter-se em sólidas democracias, enquanto que os semiautoritarismos aglutinariam aqueles regimes determinados a manter deliberadamente aparências democráticas evitando os riscos políticos da livre competição. Se no primeiro caso o hibridismo do regime era de natureza temporal, no segundo, comportava uma condição de estabilidade, em virtude da qual os atores mantinham suas posições longe da plena democracia e do pleno autoritarismo (ZAVERRUCHA, 2005:38).

conceito político envolve: 1) Competição (por políticas e postos); 2) Participação cidadã através de partidos, associações e outras formas de ação coletiva; 3) Responsabilidade (*accountability*) dos governantes diante dos governados; e 4) Controle civil sobre os militares. Com esta definição de espectro “intermediário”, Karl tenta escapar da noção que reduz a democracia tão somente à presença de eleições, sem mudanças concomitantes nas relações cívico-militares, e também de uma concepção normativamente mais ampla em termos de igualdade social e econômica, a qual teria, porém, dificuldade para identificar a relação entre formas políticas democráticas e a busca de equidade no longo prazo (KARL, 1991).

No mesmo sentido, a oitava condição para a poliarquia exige contar com instituições para fazer com que as políticas de governo dependam das eleições, ou de outras manifestações de preferências, e não de grupos de poder não eleitos (DAHL, 2005). De fato, o controle do poder militar e policial afetaria significativamente as possibilidades da democracia em um país, na medida em que as instituições democráticas dificilmente conseguiriam se desenvolver e subsistir, a menos que os líderes que têm acesso aos principais meios de coação física estejam sob o controle de cargos eleitos democraticamente (DAHL 1999; 169).

De acordo com o que foi dito anteriormente, é importante sublinhar que as Forças Armadas, em sua condição de ator institucional sujeito a determinado tipo de relações com o conjunto de instituições civis que conformam o Estado e com os distintos atores, setores e forças sociais, devem ocupar um lugar central na discussão sobre democracia. Não apenas por serem estas as quais exercem efetivamente o monopólio legítimo da força no âmbito estatal, mas também porque, à diferença das democracias mais consolidadas, a questão das Forças Armadas e da democracia na América Latina não pode desconsiderar problemas como sua participação na política interna, sua inclinação ao exercício direto do poder e a situação de conflito latente entre civis e militares (DAVILA, 1998). A estas dificuldades devemos acrescentar o fato de que em muitos regimes a questão militar, bem como a de segurança interna e externa, permanece sem ser completamente resolvida, de modo que as análises sobre estes casos têm de considerar as fórmulas implementadas para assegurar a subordinação e os mecanismos políticos, institucionais e jurídicos mediante os quais a instituição militar mantém instâncias de autonomia e capacidade de veto sobre o processo político (DAVILA, 1998).

### 1.8.8. Autonomia e intervenção militar

Um dos conceitos fundamentais para a análise sobre a “localização” e o “papel” das Forças Armadas no regime político<sup>50</sup>, bem como para a compreensão da incidência militar no fortalecimento ou não de um regime civil e democrático, é o da autonomia militar. Nesse sentido, tanto a autonomia como o profissionalismo militar servem de parâmetros para levar adiante o estudo a partir de modelos existentes, desejáveis e possíveis, de relações entre civis e militares (DÁVILA, 1998:58-62). De outra parte, estes conceitos também são valiosos considerando que suas interações conduzem a diferentes tipos de relações civis- militares.

A autonomia militar refere-se à capacidade das instituições armadas para definir de acordo com seus valores, concepções, objetivos e interesses institucionais, os termos de sua organização e de sua atividade, assim como o tipo de incidência no processo político (DÁVILA, 1998). A autonomia comporta significativos níveis de independência (frente às instâncias civis no Estado e ao conjunto da sociedade) na determinação de sua localização e papel; por outro lado, em termos de regime político, comporta a definição de assuntos que ficam sob o domínio exclusivo das instituições coercitivas, sem que seja decisiva a existência ou inexistência de mecanismos formais ou reais de sujeição (DÁVILA, 1998). Em tal sentido, a autonomia pressupõe níveis de desenvolvimento e de fortalecimento institucional, estando relacionada a processos de isolamento e de opacidade corporativa frente à sociedade e ao Estado (DÁVILA, 1998).

A esse respeito, um dos acadêmicos que mais tem estudado o tema da autonomia militar na América Latina é Augusto Varas. Em seu trabalho “Forças Armadas, Democracia e Políticas de Defesa na América Latina”, além de destacar a falta de liderança dos governos pós-democratização, no sentido de estabelecer uma política em matéria de FFAA e defesa nacional (omissão que acarretaria formas de “acomodação autônoma” e de intervenção castrense), critica também as limitações do marco conceitual Huntingtoniano – no qual a subordinação das Forças Armadas ao poder civil dependeria de seu profissionalismo, sob a autoridade legal de um poder civil legítimo – para explicar a complexidade das relações civil-militares na América Latina. Isso porque, entre outras razões, o profissionalismo militar não seria condição suficiente para assegurar uma efetiva subordinação castrense (VARAS, 1994:3).

---

<sup>50</sup> Por regime político, entendemos o conjunto de regras e instituições que delimitam o desenvolvimento das relações políticas (DÁVILA, 1998:37).

Nessa ordem de ideias, o profissionalismo castrense não pode se desenvolver de maneira autônoma ou isolada, mas necessita de uma interação com a sociedade e o Estado, ainda mais em se tratando de sociedades em desenvolvimento (VARAS, 1994). Por sua vez, as interações orgânicas entre Estado, militares e sociedade só seriam viáveis a partir de uma estratégia de desenvolvimento integral definida pela autoridade civil – particularmente, o Executivo – com capacidade de liderança no exercício efetivo do governo e, especificamente, para integrar o componente militar dentro de uma estratégia de desenvolvimento e de projeção nacional no longo prazo (VARAS, 1994). Isso na medida em que nenhum sistema de controle legal poderia suprir a ausência de uma liderança eficiente, que imponha a autoridade civil sobre as instituições armadas e o conjunto do Estado (VARAS, 1994). No entanto, tal liderança não equivale a uma legitimação do caudilhismo, e sim à função de direção de cunho weberiano, segundo a qual a função das elites civis é promover a racionalização que efetua um Estado capaz de integrar o conjunto de seus componentes, neutralizando as tendências corporativas (VARAS, 1994).

Outra importante contribuição do autor citado acima se refere à denominada “acomodação autônoma”, ou seja, aquela situação intermediária entre a intervenção militar e a liderança civil. Na “acomodação autônoma”, teria lugar uma coexistência civil-militar na qual nem os militares têm total controle do poder e nem os civis têm o nível requerido de liderança sobre as decisões castrenses, para dar coerência à organização estatal e garantir o desenvolvimento democrático (VARAS, 1994:6). Trata-se de um equilíbrio relativo que mostra suas peculiaridades de acordo com o contexto nacional e com o momento histórico, no qual, em todo caso, está ausente uma plena articulação civil-militar dentro do Estado (VARAS, 1994:6). A afirmação no sentido de que seria mais fácil desmilitarizar o governo que o poder, permite explicar situações de acomodação autônoma que foram além de uma conjuntura transicional para converter-se em novas formas de Estado na América Latina. Exemplos disso são os países onde elites militares desempenham um papel central para o desenvolvimento econômico, bem como os casos nos quais eles foram convertidos em fatores de poder chave para a realização de determinados programas governamentais (VARAS, 1994:7). Desse modo, acomodação autônoma significa uma capacidade de veto castrense menor que em períodos de aberta intervenção, porém maior em relação a momentos de liderança civil sobre as FFAA. Em tais circunstâncias, os militares tornam-se um fator de poder ativo, assim como ocorre com os partidos, com os sindicatos e com a Igreja, entre outras instituições e organizações sociais (VARAS, 1994:7).

Sobre a “autonomia funcional” das Forças Armadas em relação às sociedades e governos, Varas (1994) identifica variações de grau em cada país, o que responderia a efeitos combinados e simultâneos de processos propriamente militares de “corporativização castrense”, e, em segundo lugar, das capacidades ou incapacidade de liderança civil. Quanto aos primeiros, do ponto de vista militar, os processos de modernização e profissionalização, junto a situações variáveis de segregação sociocultural, gerariam “forças centrípetas” que afastam as FFAA da civilidade. Ademais, o fator tecnológico e a especialização, assim como as ideologias de contorno corporativo, estabeleceriam barreiras institucionais entre os militares e a sociedade. No que diz respeito ao segundo aspecto, os termos da saída militar do governo teriam favorecido as instituições armadas e protegido sua continuidade institucional. Assim, quanto maior seja esta proteção, maior será também sua “capacidade de veto” durante a fase transicional, e maior será sua autonomia durante a consolidação democrática (VARAS 1994:7). Esta tensão entre instituições democráticas e instituições militares pode não conduzir necessariamente a golpes militares, mas, em todo caso, faz com que as Forças Armadas possam ser utilizadas por “forças civis”, em momentos de crise, contra as “maiorias nacionais” (VARAS, 1994:8).

Em torno da proposta de Varas (1994) sobre a necessidade de teorias para entender as novas formas de Estado que a meados dos anos noventa estariam evoluindo no continente, e onde as Forças Armadas manteriam um papel ativo, consideramos que este desafio permanece na atualidade, assim como também subsistem os “fatores autonomizantes<sup>51</sup>” a que se refere o autor chileno. É evidente que na América Latina as Forças Armadas continuam sendo um ator preponderante dentro do processo político, seja na contenção de graves ameaças internas na Colômbia e no México, seja na defesa de projetos políticos e na promoção do desenvolvimento tal e como sucede em países como Cuba, Venezuela, Equador e Bolívia.

Retomando alguns dos elementos teóricos sugeridos por Dávila (1998), vale dizer que a autonomia pode dar lugar a um processo de despolitização, no que concerne à arena política interna, quando as Forças Armadas se especializam em missões de segurança e defesa externa, deixando de lado o manejo da ordem pública. Neste caso, aumenta seu poder institucional e sua capacidade para exercer influência em âmbitos de natureza institucional como orçamento e planos de fortalecimento. Isso não afeta diretamente as condições de subordinação formal e real, previstas pelo regime político, dado que, ainda que os militares

---

<sup>51</sup> Sistemas de organização das FFAA e estruturação das relações cívico-militares incompatíveis com a democracia constitucional; dinâmicas burocráticas autônomas que reforçam a introspecção institucional, insuficiente integração orgânica do Estado latino-americano que impede, em muitos casos, a existência de interesses compartilhados entre setores e grupos sociais, e a endêmica tendência das elites civis de recorrer à força para resolver seus embates nacionais, ver: VARAS, 1994:11.

alcancem maior incidência no Estado, estão desvinculados das oscilações do sistema político e do processo político interno. No entanto, a autonomia pode também estar estreitamente relacionada com a politização e a participação institucional no processo político. Isso depende das características sob as quais opera a política e se configura o regime, bem como do tipo de profissionalização que prima nestas instituições (DAVILA, 1998). Citando Varas, Dávila (1998:60) agrega que, como corolário de sua permanente intervenção na política, as Forças Armadas desenvolveram um alto nível de “autonomia funcional” em relação à sociedade e ao governo. Podendo também ocorrer situação inversa, ou seja, que em virtude de um alto nível profissional os militares sejam chamados a intervir em conflitos políticos (DAVILA, 1998).

Neste último caso, as forças militares se tornam “fatores de poder” a nível de Estado, de regime e de sistema político, entrando claramente a intervir no processo político e nos processos de negociação e legitimação com forças e setores políticos, em parte como consequência da fragilidade ou ausência das instituições encarregadas de conduzir os conflitos políticos. Esta autonomia, que se aproxima à lógica do pretorianismo<sup>52</sup>, leva a um “poder de veto” sobre o processo político e a uma tendência ao isolamento em relação ao Estado e à sociedade (DÁVILA, 1998:60). Uma autonomia deste tipo pode se combinar com “traços de subordinação” e “parâmetros de dependência”, a título de um esquema relativamente democrático de relações cívico-militares (DÁVILA, 1998:60).

A distinção entre uma autonomia que conduz à politização e outra, que embora aumente o poder institucional dos militares não alteraria sua subordinação formal e real ao regime político, está relacionada com a discussão que desenvolve Alves (2006) sobre o caso brasileiro. Este trabalho distingue a autonomia política dos militares – ou seja, a capacidade de definir interesses, de antecipar-se ao desenvolvimento de conjunturas e de tomar iniciativas políticas relevantes, que condiciona a luta política no âmbito da sociedade e do estado, autonomia esta que, ao ser levada ao extremo, pode significar a “aversão” e, inclusive, o “desafio” militar ao controle civil – a autonomia institucional, ou “autárquica”, relacionada com os espaços próprios em que as instituições estatais adotam procedimentos referentes às questões administrativas internas ou, inclusive, quando atuam politicamente em busca de seus interesses, mas dentro de seus campos de ação (ALVES, 2006:22-23). Esclarecendo, no entanto, que quando a autonomia “autárquica” sobre passa a “linha tênue” do que é exigível da burocracia estatal (que funcionários do Estado cumpram fielmente as ordens dadas, embora resultem inconvenientes a eles), a autonomia inicialmente percebida como autárquica se torna

---

<sup>52</sup> A este respeito, ver: HUNTINGTON, 1975.

uma ingerência nas decisões do poder civil (ALVES 2005:23). Nesta mesma perspectiva teórica, o problema da autonomia pode ser representado em um *continuum* que se estende desde a defesa de interesses corporativos até as lutas diretas pelo poder político, e, no limite, pela direção hegemônica do poder político por parte do aparato militar (ALVES, 2006).

De outra parte, as “esferas de autonomia” constituem uma área indefinida entre os extremos da autonomia política e a autonomia administrativa. Estas esferas, além dos âmbitos de tomada de decisões, incluem: as expectativas do sistema político sobre a função – destinação jurídico-constitucional –, o papel – atuação efetiva dos militares no processo político – e as missões atribuídas às Forças Armadas; a participação civil na organização da defesa, a dimensão das forças, custo econômico e controle dos recursos; o ordenamento e fiscalização do Congresso; as decisões sobre pessoal; o foro militar; a produção de inteligência; a segurança interna; e, por fim, a doutrina militar (ALVES 2005:23).

Assim, o processo efetivo de tomada de decisões referente às Forças Armadas pode ser unilateral, conjugado ao poder civil ou exclusivo dos civis (ALVES, 2006). Tais dimensões de autonomia podem configurar projetos militares ofensivos – quando seu propósito é ostensivamente político na busca por limitar as prerrogativas do poder civil, fortalecendo a capacidade do aparato militar para tomar decisões – ou defensivos – ou seja, mais institucionais – como meio para proteger as funções profissionais dos militares da ingerência externa (ALVES 2005).

A diferenciação anterior é análoga à posição defendida durante a década de 1990 por autores como David Pion-Berlín, Ernesto López e Marcelo Sain, os quais, a partir da experiência argentina nos governos Alfonsín e Menem, sugeriram separar a autonomia política dos militares, ou seja, o esforço por conquistar o poder estatal, e a autonomia militar, entendida como a participação castrense na definição de competências e estratégias de modernização profissional (FREDERIC, 2008).

Neste contexto é que Pion-Berlín propõe ver as variações da autonomia militar a partir de um “contínuo profissional político”. Agregando, além disso, que no caso das Forças Armadas latino-americanas, a autonomia pode ter uma “face ofensiva”, e inclusive insubordinada, frente ao governo, ou defensiva, de proteção dos assuntos internos militares (FREDERIC, 2008:33). Do mesmo modo, López e Sain, argumentam que a baixa autonomia militar ou profissional constitui um problema para a viabilidade das Forças Armadas e do Estado, assim como para contar com forças bem equipadas e treinadas, capazes de assumir a defesa nacional (FREDERIC, 2008:33).

Nesta ordem, Sain afirma que:

“A autonomia profissional está determinada pelas condições, faculdades e imperativos profissionais derivados da organização e do funcionamento institucional das estruturas castrenses (tal como sucede em todo organismo estatal com especificidade profissional), e não é incompatível com o controle civil...” (FREDERIC, 2008:35, tradução nossa<sup>53</sup>).

No mesmo sentido, Pion-Berlín dirá: “que os civis em última instância consolidem ou não seu poder sobre os militares também depende de sua capacidade para atingir um delicado equilíbrio, limitando o alcance político dos mesmos sem menosprezar seu profissionalismo” (FREDERIC, 2008:35, tradução nossa<sup>54</sup>).

De qualquer maneira, uma reflexão sobre a autonomia militar leva a várias perguntas. Se, como assinala Finer (1969:47), os militares expressam um desejo de autogoverno dentro de sua esfera, até onde pode chegar o controle civil sem pôr em risco a eficiência militar? A subordinação do ponto de vista militar ao político implica que as autoridades civis devem se envolver profundamente em todas as decisões militares, táticas e técnicas? Ou, como coloca Desch (1999:6) e com ele vários dos autores antes citados, deve prevalecer uma divisão do trabalho entre civis e militares, na qual estes disfrutem de uma substancial autonomia em assuntos técnicos militares? Como separar o campo militar do campo político sem convertê-lo em um espaço fechado à governabilidade civil democrática? Como evitar, no contexto das realidades sociopolíticas da América Latina, que o fortalecimento profissional derive na autonomia política? Diante das interrogações anteriores, só podemos retomar a afirmativa de Sain e López, no sentido de que a legitimidade do controle civil depende de sua capacidade para impulsionar a autonomia profissional dos militares (FREDERIC, 2008). O que em qualquer caso este trabalho enfatiza é que é possível lidar com a tensão entre imperativo funcional e social das Forças Armadas. Isso no entendimento de que, se por um lado os militares devem alcançar o nível de eficiência que lhes permita cumprir com seus objetivos funcionais, quase sempre vinculados à prática da guerra, tal fato não impede que adequem seu comportamento aos marcos de uma sociedade democrática (FREDERIC, 2008).

Neste ponto, é importante retomar a tipologia<sup>55</sup> desenhada por Finer (1962) em relação aos níveis de intervenção militar. Em primeiro lugar, o nível de “influência”: os militares

<sup>53</sup> La autonomía profesional está determinada por las condiciones facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y del funcionamiento institucional de las estructuras castrenses (tal como sucede en todo organismo estatal con especificidad profesional), y no es incompatible con el control civil.

<sup>54</sup> Que los civiles en última instancia consoliden o no su poder sobre los militares también depende de su capacidad para lograr un delicado equilibrio, limitando el alcance político de los mismos sin menoscabar su profesionalismo.

<sup>55</sup> Este modelo dos tipos de intervenção de acordo com a cultura política, de teria como desvantagem, um relativo “sesgo” que o leva a considerar os distintos casos de acordo com um “modelo ideal” que corresponderia às democracias dos países desenvolvidos (DAVILA, 1998:57).

atuam como qualquer outro componente da burocracia estatal, buscando a persuasão das autoridades civis, mas sem ameaçar a supremacia do poder civil. Em segundo lugar, o “*blackmail*”: o setor castrense busca convencer o poder civil com base na ameaça de alguma represália. Aqui, o conjunto de pressões é amplo: desde insinuações ou ações constitucionais até intimidações claramente inconstitucionais. Em um terceiro nível, os militares não atuam “*behind the scenes*”, mas removem o governo através da violência, ou da ameaça da violência, para abrir caminho a políticos mais próximos a seus interesses. No quarto nível de intervenção, os militares derrubam o regime civil para estabelecerem seu lugar um governo militar (FINER, 1962: 77-78).

### **1.8.9. A profissionalização e o profissionalismo militar**

A profissionalização militar alude ao grau em que as instituições castrenses conseguem consolidar os traços e valores (espírito de corpo, disciplina, hierarquia, ordem) distintivos e próprios de sua profissão. Esta supõe ainda a atualização permanente em relação aos aspectos teóricos e técnicos da guerra e ao manejo dos conflitos armados (DÁVILA, 1999:59-61).

Nesse sentido, não convém perder de vista que o profissionalismo é uma característica distintiva do moderno oficial frente aos guerreiros do passado, e é uma criação recente da sociedade moderna ocidental (HUNTINGTON, 1996). De fato, o paulatino surgimento do corpo de oficiais como instituição social autônoma constitui um fato “genuíno” do século XIX. Este processo está marcado por transformações sociais entre as quais se destacam a decadência da sociedade feudal e o surgimento de Estados nacionais que competem entre si, o que demandou a conformação de exércitos permanentes cada vez maiores. Será com as Guerras Napoleônicas (1799-1815) que os oficiais começarão a adquirir uma técnica especializada, assim como valores, padrões e organizações inerentes a esta técnica. Outro fato definitivo na emergência da profissão militar é o surgimento dos Estados Maiores, instituição profissional encarregada de consolidar os conhecimentos técnicos e aplica-los à administração da violência (HUNTINGTON, 1996).

Assim, embora tenham se constituído Estados Maiores nos exércitos de Gustavo Adolfo e de Cromwell, no século XVII, assim como na França, ao final do século XVIII, o verdadeiro início do profissionalismo no ocidente se deu na Prússia, com a implementação das reformas de 1808 sobre a nomeação de oficiais (HUNTINGTON, 1996). A Prússia

também foi pioneira na criação de instituições militares de ensino, bem como na revisão dos processos de seleção e de promoção de oficiais, o que incluiu abolir as restrições de classe para o ingresso na carreira militar. Isso, por sua vez, supôs uma nova visão da profissão militar, na qual se destacavam atributos como educação, conhecimentos profissionais e bravura, os quais não dependiam da origem e da riqueza. Desta maneira, um espírito militar se foi forjando na Prússia, fazendo com que o espírito de casta militar se impusesse sobre o antigo espírito de classe aristocrática. Nesse sentido, a análise dos casos da Prússia, França e Inglaterra entre os séculos XVIII e XIX permite identificar a especialização tecnológica, o conflito entre democracia e aristocracia, bem como a presença de uma autoridade legítima e estável, como causas do profissionalismo (HUNTINGTON, 1996).

De outra parte, e de acordo com Huntington (1997), os homens em armas são profissionais porque o exercício de seu labor requer uma vocação especial que contém as características de uma profissão: a especialização, a responsabilidade e o corporativismo. A especialização refere-se a uma “competência técnica”, ou, ainda, às habilidades e conhecimentos especializados aos quais se ascende mediante a educação continuada e pela experiência prolongada. O corporativismo constitui a unidade orgânica entre os membros de uma profissão. Enquanto a responsabilidade se refere às repercussões do “que fazer” profissional no funcionamento da sociedade (HUNTINGTON, 1997). A este respeito, Alves (2006) agrega que, enquanto a habilidade do oficial é a administração da violência, sua responsabilidade se refere à sociedade, cuja demanda é a segurança militar. Para este autor, na medida em que a administração da violência deve ser legal e legítima, e a profissão militar é monopólio do Estado, surge, então, a responsabilidade do militar frente ao Estado (ALVES, 2006).

Uma das ideias centrais na obra de Huntington aponta que o exercício da profissão supõe a formação de uma “mentalidade militar”, ou uma “ética militar”, entendida como um padrão constante em virtude do qual é possível julgar o profissionalismo de um determinado corpo de oficiais em qualquer momento e lugar (HUNTINGTON, 1997). Esta mentalidade militar, definida como “Realismo Conservador”, é antropologicamente pessimista, defende a supremacia da sociedade sobre o indivíduo e a importância da ordem, a hierarquia e a divisão de funções, destaca a continuidade e o valor da história, acredita na primazia do Estado-nação, reconhece a guerra como uma possibilidade constante entre as Nações, e faz do poder a variável central nas relações internacionais (HUNTINGTON, 1997). Assim mesmo, na medida em que considera a guerra como instrumento da política, tem uma visão

instrumentalista da profissão militar, na qual o controle civil é essencial ao profissionalismo militar (HUNTINGTON, 1997).

Para Huntington, a ética e a profissão militar encontram sustento no conceito de Clausewitz sobre a natureza dúbia da guerra. Ou seja, por ter uma gramática própria, mas não uma lógica própria, a guerra necessitaria de um profissional especialista (o soldado), estando, de outra parte, subordinada aos interesses políticos. Desta forma, ao poder civil estaria reservada a definição dos fins, e ao poderio militar, a preparação dos meios, sendo que quem delimita tais fronteiras são os políticos (ALVES, 2006).

Nesta ordem, à perspectiva estática da profissão militar defendida por Huntington, se opõem as ideias de Morris Janowitz. Em seu clássico trabalho “O Soldado Profissional”, Janowitz ressalta o caráter dinâmico da profissão e da instituição militar (DONADIO, 2003). No entanto, o contraste principal entre os dois autores é, por um lado, a “autonomização institucional” em respeito à sociedade sugerida por Huntington – para quem a ausência de valores compartilhados entre civis e militares é inevitável – frente à integração defendida por Janowitz a partir de seu estudo sobre a organização militar nos Estados Unidos. Para Janowitz, existiriam mudanças na instituição militar e na profissão militar, transformações estas que levam a uma maior interiorização da atividade política por parte dos militares. Assim, ao tempo em que na instituição militar se observariam mudanças na capacidade de mando e de obediência, no surgimento de um novo tipo de autoridade organizacional, na perda de importância do domínio autoritário e no aumento do valor da perseguição; a profissão militar, a seu turno, evidenciaria uma diminuição das diferenças na capacidade técnica entre as elites civis e militares – o chefe militar deve assumir, por exemplo, a realização de técnicas organizacionais, orientações políticas da instituição e, ainda, as relações públicas. Além disso, características fundamentais da profissão militar, como o valor da honra, tampouco seriam um conceito estático, tendo experimentado mudanças de acordo com as transformações no tipo de autoridade (DONADIO, 2003). Mais recentemente, modelos como a “teoria da concordância” proposta por Rebecca Schiff, voltaram a enfatizar o diálogo, a acomodação e a aproximação entre os valores e objetivos dos militares, das elites políticas e da sociedade (ALVES, 2007:45).

Outra aproximação ao tema é a de Charles Moskos, quem distingue entre profissionalização e profissionalismo. Enquanto a profissionalização designa o processo histórico de racionalização administrativa em seu conjunto e a configuração de uma instituição social diferenciada, assim como os processos de socialização dos quadros militares e sua consolidação como grupo social autônomo, o profissionalismo aludiria à “capacidade

técnica” ou ao “monopólio da competência técnica”, a que se chega através da educação e da experiência, bem como à instrumentalização social dos quadros militares, ou seja, sua subordinação aos líderes políticos legítimos (ALVES, 2007:43).

Finalmente, vale destacar a maneira como Dávila (1998), seguindo a perspectiva do britânico S. E. Finer, questiona os efeitos que Huntington atribui à profissionalização militar sobre a neutralidade política. Segundo Dávila (1998:61), de modo similar ao que ocorre com a autonomia, a profissionalização pode gerar tanto uma despolitização “crescente” e “profunda”, como a politização e participação institucional no conflito interno. Esta última corresponde a uma modalidade especial de profissionalização, o “novo profissionalismo militar” (STEPAN, 1972). Este tipo de profissionalismo: “Necessariamente está vinculado à adoção de umas doutrinas de guerra cuja concepção do papel das Forças Armadas não pode estar desligada do poder político existente na sociedade” (DÁVILA, 1998:61, tradução nossa<sup>56</sup>). Portanto, não existiria uma contradição entre profissionalismo e politização, e sim uma inter-relação ou combinação delas, que se expressa através de distintos modos de intervenção política dos militares, embora este envolvimento possa afetar os traços e valores estruturais das instituições armadas profissionais (DÁVILA, 1998).

Nesse sentido, ainda que a politização seja um “dado constante” das instituições coercitivas, resultado de seu lugar e de sua função dentro do Estado (DÁVILA, 1998:62), não se poderia falar de politização quando predomina a “profissionalização tradicional”, pois, em tal caso, a autonomia não leva à intervenção na política interna e a subordinação ao poder civil se mantém. A politização seria, em vez disso, a consequência da preocupação e da participação castrense em tarefas de segurança interior e de controle da ordem pública, tendo assim caráter “explícito” e “direto” (DÁVILA, 1998:62).

#### **1.8.10. Prerrogativas militares**

É difícil encontrar uma sociedade, por mais sólida que seja sua democracia, que não se veja obrigada a ceder em alguma medida à intimidação castrense. Por esta razão, a obediência absoluta ao poder civil deve ser entendida como um tipo ideal (ZAVERUCHA, 2000). No entanto, em algumas circunstâncias, resulta extremamente difícil para a autoridade civil governar sem levar em conta a capacidade castrense de solapar as instituições democráticas,

---

<sup>56</sup> Necessariamente está vinculado a la adopción de unas doctrinas de guerra cuya concepción del papel de las fuerzas armadas no puede estar desligado del poder político existente en la sociedad.

como quando um sistema político mantém “prerrogativas militares”. Tais prerrogativas são aquelas esferas onde, desafiados ou não, os militares enquanto instituição consideram ter adquirido o direito ou o privilégio, formal e informal, de governar tais áreas, de ter um papel em áreas extra militares dentro do aparato estatal, ou inclusive de estruturar as relações entre o Estado e a sociedade política ou civil (ZAVERRUCHA, 2000: 20). De acordo com Stepan, altas prerrogativas militares implicam a inexistência do controle civil democrático sobre os militares. Tal situação, definida pelo autor norte-americano como “acomodação desigual”, pode conduzir à instabilidade política, quando o governo pretende erradicá-la. Caso contrário, configuraria o denominado “golpe branco”, ou seja, aquele no qual os civis são livres para atuar até onde os militares consideram que os interesses da Pátria não estão sendo violados (ZAVERRUCHA, 2000: 36).

## **1.9. Metodologia**

Esta investigação adota o estudo de caso como método. Mais concretamente, nos termos da categorização de Lijphart (COLLER, 1994:54), propõe-se um estudo de tipo interpretativo, cujo principal interesse é descrever, interpretar e teorizar a partir do caso selecionado, a fim de compreendê-lo de maneira mais completa. Isso supõe uma lógica indutiva que desenvolva categorias conceituais capazes de ilustrar, confirmar ou desafiar pressupostos teóricos definidos antes de levantar os dados.

Entendemos aqui o estudo de caso nos termos de Guerring e Ragin, ou seja, como “um estudo intensivo de somente uma unidade com o propósito de compreender uma classe maior de unidades similares” (LODOLA, 2009:9). Este método, caracterizado por descrições densas e complexas para determinar como um determinado grupo de fatores opera dentro de casos individuais, tem como principal vantagem sua maior especificidade. Assim, o estudo de caso proporciona “interpretações estilizadas” acerca dos processos históricos que subjazem e moldam os fenômenos políticos. De outra parte, dado que se trata de uma metodologia sensível a contextos e particularidades históricas, gera um conhecimento preciso de “sequências causais” para uma gama limitada de configurações políticas. Embora uma das críticas mais frequentes a este tipo de análise aponte para sua limitação em prover “inferências causais gerais e abstratas”, isso em nenhum momento a invalida como um recurso forte para a “construção de teorias, a inovação conceitual, o refinamento operacional e a elaboração de mecanismos causais” (LODOLA, 2009:8-9).

Nesse sentido, parte-se aqui do pressuposto de que os estudos descritivos de um único caso permitem gerar conceitos próprios de um determinado entorno político, valendo ressaltar a importância de estudos “definidores de conceitos”, como os de Lijphart acerca do “consociativismo” nos Países Baixos, e de Putnam sobre a relação entre capital social e democracia na Itália (LODOLA, 2009:7).

De outro lado, tendo em conta que o objetivo central da investigação é explicar o quadro de relações civis-militares que se desenha durante a década de 2000, considerando seus condicionantes estruturais, pressões externas e a conjuntura política interna, no corpo deste trabalho as relações civil-militares aparecem como a variável dependente, o que não impede que esta última, à maneira daquilo que seria uma variável independente, possa fornecer informação sobre a inserção do Estado colombiano dentro de dinâmicas regionais de cooperação militar.

O levantamento dos dados está baseado em diferentes fontes: entrevistas com militares e civis vinculados de formas distintas ao setor de Segurança e Defesa na Colômbia; documentos oficiais e publicações emitidas pela Presidência da República, pelo Ministério da Defesa, pela Direção de Justiça e Segurança e pelo Governo do Departamento Administrativo de Planejamento Nacional, pelo Comando Geral das Forças Militares e a Escola Superior de Guerra; livros; artigos acadêmicos, revistas e periódicos relacionados direta ou indiretamente com o tema das relações civis e militares. Também foram consultadas as bases de dados sobre os programas militares estadunidenses para a América Latina e o Caribe, “*Just the Facts*”, a Rede de Segurança e Defesa da América Latina - RESDAL e o Centro de Estudos Estadunidenses (CEE) da Universidade dos Andes, em Bogotá.

## CAPÍTULO 2

### Colômbia: Os militares e a política, século XIX e século XX

#### 2. Introdução

À continuação, são apresentados os condicionantes estruturais do que seriam as relações civil-militares na Colômbia a partir de 2000, tentando resgatar o que Olmeda (2005:21) chama de “o peso da história”, no sentido que qualquer análise sobre as FFAA deve considerar a herança do passado em termos de experiências de guerra e conflito, estrutura organizacional, cultura militar e equipe em serviço (OLMEDA, 2005:21). Assim, torna-se fundamental examinar, por exemplo, a interação entre guerra e Estado, porquanto esta afeta de modo geral a “configuração institucional” das FFAA (OLMEDA, 2005:25). Esta é particularmente central em um país como a Colômbia, cujo século XIX é atravessado por oito guerras civis (LOPEZ, 2003:172), isso sem contar os conflitos que definiram sua história durante o século XX.

Nesse sentido, são abordadas aqui as possibilidades que oferece a história política, entendida como a história da evolução institucional, ou seja, como a análise do processo de formação e consolidação de instituições como o Estado ou os partidos políticos – processo determinante tendo em conta que as instituições políticas “moldam” as opções e os recursos à disposição dos líderes nos momentos de mudança e, em consequência, a trajetória subsequente dos regimes políticos (BEJARANO, 2011:67). Junto aos determinantes socioeconômicos, este capítulo detalhará em que medida, como afirma Bejarano (2011), o comportamento dos líderes políticos está determinado pelas instituições políticas e, por sua vez, qual sua influência sobre estas.

A preocupação por analisar a trajetória de longa duração das instituições políticas, como o Estado, deve-se ao fato de que estas convertem realidades socioeconômicas em realidades políticas e “personificam” a influência do passado sobre o presente (BEJARANO, 2011:68). O Estado como sustenta Bejarano (2011:68) também se considera como um requisito necessário, ainda que não suficiente, para a consolidação de uma política competitiva, de modo que o “momento” e a “sequência” de sua emergência têm efeitos políticos importantes (BEJARANO, 2011; OLMEDA, 2005:24).

De modo análogo ao trabalho de Olmeda (2005) sobre as relações civil-militares na América Latina, adota-se um enfoque no âmbito do neo-institucionalismo histórico, pois se considera que existe uma trajetória, a qual percorrem as instituições estatais civil-militares em sua “evolução histórica”, que impacta as possibilidades de reformas futuras, na medida em que estas modificações se materializam em instituições e em sua história. Portanto, o processo de mudança das instituições civil-militares, sua “consolidação institucional”, está fortemente marcado por seu “período formativo”, que define um “*path dependency*” ou “uma inércia evolutiva determinada” (OLMEDA, 2005:24). Isso, no entanto, não deve desconsiderar o impacto de acontecimentos “pequenos” ou contingentes no curso de ações particulares que uma vez iniciados podem ser impossíveis de reverter, na medida em que o desenvolvimento político pode também ver-se influenciado por “momentos ou conjunturas críticas” (OLMEDA, 2005:25).

Portanto, a transcendência que se reconhece aqui aos fatores estruturais, socioeconômicos e político-institucionais não os converte em camisa de força, na medida em que os padrões, práticas e instituições políticas de longa data também podem se alternar deliberadamente em determinadas conjunturas (BEJARANO, 2011:11).

De outro lado, entrando na questão do surgimento e formação do Estado, há que se levar em conta que, em termos gerais, nos países latino-americanos, a unificação nacional e a centralização do poder foram processos difíceis devido a fatores como a ausência relativa de guerras interestatais<sup>57</sup>, o passado colonial e a dependência econômica, ao que se agregam os desafios de uma geografia diversa (BEJARANO, 2011:71). A este respeito, Olmeda (2005:23) identifica no “mundo Ibero-americano” uma tradição estatal particular, caracterizada por Estados fracos e fragmentados.

Para alguns estudiosos, o período central para entender a trajetória política e econômica do Estado latino-americano situa-se entre 1870 e 1914, quando ocorrem a expansão agroexportadora e a consolidação das instituições básicas do Estado (BEJARANO, 2011).

À margem deste denominador comum existem, no entanto, importantes diferenças na região; pois, enquanto no Chile o problema da consolidação estatal foi resolvido em 1830, na Colômbia e Venezuela este mesmo processo se estendeu até o começo do século XX. No mesmo sentido, enquanto países como Chile, Argentina e México fortaleceram suas instituições estatais e monopolizaram a coerção, durante o século XIX, na Colômbia,

---

<sup>57</sup> Para explorar esta questão se sugere o livro “The Other Mirror Grand Theory through the Lens of Latin America”, de Centeno e Lopez-Alves (2001).

igualmente na Venezuela e Uruguai, estas continuaram sendo frágeis e com escassa presença no campo (BEJARANO, 2011:72).

No caso colombiano, como se verá mais adiante, a acumulação significativa de poder no Estado central como resultado da expansão econômica que propiciou o café deverá esperar até o começo do século XX, sendo precedida pela consolidação de um sistema de partidos (BEJARANO, 2011).

Ainda que em países como Venezuela ou Paraguai os militares tenham sido os principais instrumentos para a construção da nação e a formação do Estado, na Colômbia, especialmente desde meados do século XIX, foram os partidos políticos que exerceram o poder sem mediações e se converteram nos construtores do Estado, ao ponto que era difícil diferencia-los deste (BEJARANO, 2011:78).

Ao longo do século XIX, e ante o paulatino enfraquecimento dos caudilhos militares – veteranos da independência –, o partido Liberal e o Conservador consolidaram-se como organizações duradouras e como os principais veículos na formação do Exército e do Estado. Com efeito, os partidos substituíram um Estado quase inexistente: resolviam conflitos, impunham ordem e mobilizavam a população, atuavam como aparato coercitivo do Estado, controlavam o território e a população, substituindo ou submetendo ao exército e mantendo “milícias privadas” para controlar insurreições populares ou enfrentar autoridades alternativas nas regiões (BEJARANO, 2011:78).

Na Colômbia, como se verá na continuação, a fortaleza dos partidos políticos e do Estado, e a própria força do exército, evoluíram historicamente de maneira inversamente proporcional, o que trouxe consequências políticas em termos da formação do Estado, da natureza dos partidos e de seus vínculos com a sociedade. Os partidos se afiançaram logo no início, os militares, bem como o Exército, continuaram sendo frágeis, persistiu o regionalismo, e, enquanto isso, os setores populares foram incorporados pelos partidos e não pelo Estado (BEJARANO, 2011). O quadro institucional dos partidos fortes e do Estado e do Exército fracos, o qual se solidifica desde o século XIX, terá impacto negativo no desenvolvimento de uma ordem político-democrática ao longo do século XX, e do que segue do século XXI.

Para analisar o futuro da instituição militar a partir do século XIX, e até o fim do século XX, reconstrói-se o processo de conformação do Exército enquanto força pública de caráter profissional e nacional, e, de outra parte, considera-se o papel de tal instituição na construção do Estado na Colômbia.

Diante disso, a estrutura do texto considera o papel da classe militar em três períodos claramente diferenciáveis da formação do Estado (LÓPEZ-ALVES, 2003). Um primeiro momento, que inicia com a independência em 1810 e se estende até a década de 1850, permite observar o embate entre esforços centralizadores de cunho bolivariano e os setores que defendiam um modelo de organização política que garantiria maior poder às províncias. Um segundo momento na construção do Estado está centrado no período da Revolução Liberal (1850-1885), onde um dinâmico setor das oligarquias locais de orientação capitalista consolidou seu domínio social através do livre comércio e do federalismo (PALACIOS, 2002). Nesta fase, pretende-se destacar os efeitos do falido golpe de estado do general Melo, em 1854, sobre o projeto das instituições estatais, em especial sobre a conformação do Exército. Um terceiro período está definido pelo impacto do projeto político da Regeneração (1886-1904), sob o qual o país experimentou um processo intenso de centralização do poder no qual, paradoxalmente, o Exército continuou sendo uma instituição fraca e submetida ao patronato do Partido Conservador. Isso se complementa com a referência à tardia conformação de uma burocracia militar relativamente autônoma frente aos partidos políticos em meados do século XX e a crise de segurança dos anos noventa, que conduz à doutrina das relações civil-militares, instaurada há várias décadas, com as instituições políticas da Frente Nacional (1858-1974).

## **2.1. Os militares veteranos da independência enfrentam os Generais *hacendados***

A ideia que serve de eixo articulado a esta parte do capítulo foi tomada de López-Alves (2003) e se refere a como, ao longo do século XIX, os civis fizeram um esforço concentrado para enfraquecer o exército, ao que percebiam como um potencial competidor na arena política.

De acordo com Rouquié (1982:65), as nações hispano-americanas, como resultado das guerras de independência, têm a particularidade de que já possuíam um Exército<sup>58</sup> antes de ter

---

<sup>58</sup> Sobre a natureza dos exércitos sul-americanos no começo do século XIX, Rouquié anota: “Porém é preciso reconhecer que, nesses exércitos da independência que expulsaram os espanhóis do continente, muito poucos eram militares, ainda que alguns dos outros, definitivamente perdidos da vida civil ou inclusive para a paz, já que haviam tomado gosto pelas armas, haviam se tornado depois verdadeiros militares. (...) Dessas forças armadas turbulentas compostas por militares prepotentes surgiram, uma vez que eles guardaram seus sabres e as anarquias da independência foram apaziguadas, e logo que as estruturas sociais e o lugar da nação no mercado mundial esteve assegurado, os exércitos modernos, coluna vertebral do Estado e garantia de seu funcionamento. Na época dos caudilhos, os exércitos estatizados, permanentes detentores do monopólio legal da violência, são raros no continente, e os oficiais são muito mais aventureiros ou guerrilheiros que militares. Alguns, entretanto, já são profissionais e procuram estabelecer o embrião da organização militar. Podemos, em conta disso, opor duas figuras diferentes em tudo e assim mesmo representativas dos ofícios de carreira desde as guerras de independência: San Martín, em Buenos Aires, libertador de Argentina, Chile e Peru, e Miranda, em Caracas, o “precursor” das ações emancipadoras, segundo a historiografia venezuelana (...) O oficial, na maior parte dos antigos exércitos do continente, filho turbulento de alguma família

um Estado. Este perfil é bastante perceptível no caso da Grande Colômbia, onde ao finalizar a guerra de emancipação (1810-1824) o Estado nascente já contava com um exército de cerca de 30.000 homens para uma população de 1.250.000 habitantes (TIRADO, 2007:63). No entanto, na Colômbia os corpos de oficiais nunca dominaram o Estado, e sim foram perdendo terreno como força política frente aos partidos (LOPEZ-ALVES, 2003).

Para compreender este processo é necessário considerar vários aspectos. O primeiro refere-se ao padrão das guerras da independência e sua localização geográfica. A primeira região que se liberou em 1819 foi Colômbia; porém, logo a guerra se moveu em direção ao sul para o Equador e o Peru e, ao oriente, para a Venezuela, de sorte que o exército se dividiu em várias facções ao mando de diferentes generais e perdeu coesão (LOPEZ-ALVES, 2003). Por outra parte, as tropas mercenárias não encontraram emprego na folha de pagamento do governo central, pelo que um grande número de soldados terminou a serviço dos latifundiários nas milícias partidárias ou como trabalhadores rurais (LOPEZ-ALVES, 2003:193).

Um segundo fator dentro do enfraquecimento do Exército está relacionado a que, embora o corpo de oficiais do primeiro exército colombiano estivesse constituído por “fidalgos” militares crioulos e espanhóis, ou mesmo por civis dos grupos privilegiados, as necessidades da guerra liderada por Simón Bolívar transformaram este exército em uma instituição que recrutava nos extratos mais baixos da sociedade. O novo padrão de recrutamento mudou a estrutura organizativa, a origem social e o senso de identidade da instituição, contribuindo para o desprestígio do exército como carreira profissional (LOPEZ-ALVES, 2003:193).

A “tensão racial” também golpeou “a ação coletiva” no Exército. Da mesma forma que em outros países, o exército da Colômbia oferecia oportunidades de carreira a homens de origem mestiça. No entanto, a tensão racial entre os altos mandos e os oficiais de nível médio, e entre a instituição em seu conjunto e as elites brancas e crioulas, chegou a níveis muito maiores que na Venezuela, onde parte da elite era mestiça e os oficiais negros ou mestiços obtiveram posições de liderança no sistema político depois da independência (LOPEZ-ALVES, 2003:193).

---

importante, descendente de algum notável empobrecido ou o humilde protegido de alguma pessoa influente, geralmente se forma como aspirante ao lado de um comandante. Pouco instruído, sem nenhuma formação teórica, deve suas promoções não a suas qualidades profissionais e sim ao apadrinhamento ou ao favor de algum homem político civil, às eventualidades da vida política onde a ação do Exército desempenha um papel decisivo. A separação entre os grupos dominantes e a corporação militar todavia não havia ocorrido” (ROUQUIÉ, 1982:60-84).

A “penetração” dos políticos civis no Exército afetou sua coesão e autonomia política (LOPEZ-ALVES, 2003:194). Desde antes da dissolução da Grande Colômbia e sobretudo próximo a 1830, os postos públicos que haviam estado em mãos de oficiais do Exército foram “abolidos” para favorecer aos caudilhos civis simpatizantes do governo atual. A constituição de 1821 negou aos militares profissionais o direito de votar, medida que se reforçou na década de 1830, pela lei 72, e novamente em 1945. Os oficiais buscavam apoio entre os líderes políticos e em tempos de insurreição os soldados rasos se incorporavam às milícias dos partidos. Várias “gerações” de generais partidários, que eram homens tanto do partido como do Exército, asseguraram a manutenção partidária do Exército central. Nesta ordem, figuras como Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander, José Antonio Páez, Antonio José de Sucre, José María Obando, Juan José Flores e José María Córdoba, entre outros, ostentavam a condição de membros civis dos partidos e também, a generais e soldados, o que sem dúvida comprometeu seu compromisso decidido com o Exército como instituição (LOPEZ-ALVES, 2003:194).

De outra parte, em 1830, quando ainda não terminara de se dissolver a Grande Colômbia, teve lugar um conflito cujo desenlace marcaria o triunfo dos generais *hacendados* (como são conhecidos os grandes fazendeiros e proprietários de terra) sobre os militares bolivianos em território neogranadino. O governo de Joaquín Mosquera buscou uma aliança com os “santanderistas”, enquanto Bolívar deixava Bogotá. Neste contexto o que dá sentido à nomeação de Vicente Azuero – um combativo latifundiário, advogado, jornalista e conspirador “septembrino”<sup>59</sup> – como ministro do interior, ao tempo que o governo promoveu uma série de medidas que revogavam os foros e os privilégios que os oficiais regulares do exército haviam recebido durante a ditadura bolivariana (1828-1830) (GUILLÉN, 1996).

A esta altura, o Exército bolivariano era o “único instrumento político” capaz de implantar o ideal “moderno” de poder representado no Estado da Grande Colômbia e, portanto, tentar autonomizar-se como “estrutura associativa”, tomando distância de Bolívar, cujos projetos constitucionais haviam naufragado ao carecer de suficiente apoio social (GUILLÉN, 1996). A rebelião do Batalhão do “Callao” em Bogotá serviu de base ao levantamento militar de agosto de 1830, em virtude do qual o general venezuelano Rafael Urdaneta depôs ao Presidente Mosquera em um esforço dos “quadros militares por preservar suas normas, seus valores e sua autoridade social cambaleante” (GUILLÉN, 1996:291). Em

---

<sup>59</sup> Logo que, em junho de 1828, uma assembleia de notáveis concedeu a Simón Bolívar poderes ditatoriais, os partidários de Santander começaram a conspirar para derrotar a ditadura e, finalmente, em 25 de setembro de 1828, teve lugar uma tentativa de assassinar a Bolívar. Catorze conspiradores foram executados, no entanto, a repressão não aplacou a oposição ao regime bolivariano. Em outubro de 1828, estourou uma revolta em Cauca, encabeçada por José María Obando e José Hilario López. Em 1829, apresentou-se um levantamento em Antioquia e, ao final deste ano, José Páez encabeçou um movimento separatista na Venezuela (Bushnell, 1997:106-108).

outras palavras, a ditadura de Urdaneta revela um esforço dos militares para implementar por conta própria a estrutura monarquista e de corte europeia, que havia sido idealizada por Bolívar (GUILLÉN, 1996:291-292). Assim, enquanto os militares regulares atuavam coordenadamente liderados por Urdaneta, os generais *hacendados* os enfrentavam apoiando-se em milícias improvisadas. O caudilho Juan Nepomuceno ameaçou anexar as planícies do Casanare à Venezuela; Obando e López no sul anexaram o Cauca ao Equador. Enquanto os peões das “fazendas centro-andinas” eram conduzidos à luta pelo Coronel Juan José Neira. Só a savana de Bogotá, atemorizada por sua proximidade ao centro estratégico das tropas de Urdaneta, ofereceu apoio rural ao governo de fato (GUILLÉN, 1996). As hostilidades suspenderam-se pelo “convênio das Juntas de Apulo”, em virtude do qual Domingo Caicedo, pressionado pelos generais *hacendados*, declarou-se em exercício do poder executivo e conferiu a López o mando das milícias. Por sua parte, Urdaneta aceitou sair do poder no começo de 1831, enquanto os quartéis da Divisão “Callao” foram postos sob o comando das guerrilheiras que haviam recrutado o Governo Constitucional, apesar do descontentamento dos velhos veteranos que, entre lágrimas e maldições por se separarem de seus chefes, pediam que os deixassem morrer lutando (GUILLÉN, 1996:292-293). Com o fim da efêmera ditadura de Urdaneta, a maioria dos militares venezuelanos que permaneciam na Nova Granada regressou ao seu lugar de origem, e o grupo de oficiais neogranadinos simpatizantes de Bolívar perdeu prestígio ao associar-se com o regime que acabava de sucumbir (BUSHNELL, 1997).

Os vencedores, por sua vez, convocaram eleições para uma convenção constituinte, a qual se reuniu em 1831 e adotou medidas como a restauração do nome de Nova Granada e a eleição, *in absentia*, de Santander como Presidente (BUSHNELL, 1997:125). Esta convenção, além de elaborar a Constituição de 1832, restaurou algumas medidas reformistas que Bolívar havia rejeitado durante sua ditadura. Além da supressão dos conventos menores, exceto os da região de Pasto, os foros militares foram suprimidos constitucionalmente, enquanto se manteve o foro eclesiástico (BUSHNELL, 1997). A razão desta última diferenciação obedecia a que, diferentemente da classe militar, a igreja era politicamente poderosa e sua imagem não se associava com a influência venezuelana (BUSHNELL, 1997).

Como era de se esperar, o governo provisional executou uma limpa contra os oficiais que haviam servido a Urdaneta e diminuiu o tamanho da instituição militar (BUSHNELL, 1997). Deste modo, a princípios da década de 1830, o exército central já era menor que o do Equador ou do Peru (LÓPEZ-ALVES, 2003). Em 1833, Santander foi eleito para um período de quatro anos. A esmagadora maioria dos que gostaram do novo presidente foi um indicativo

da maneira de como a derrota de dois anos atrás havia desmoralizado aos partidários da causa de Bolívar e Urdaneta (BUSHNELL, 1997).

O governo de Santander mostrou um ânimo revanchista que dificultou qualquer esforço de reconciliação com os Bolivarianos, que foram excluídos dos postos civis e militares (BUSHNELL, 1997). Sua inflexível antipatia fazia com que os seguidores de Bolívar se endurecessem depois de enfrentar a conspiração do general catalão José Sarda, uma das vítimas das recentes limpas, o qual contava com uma rede de colaboradores que se estendia a várias regiões do país (BUSHNELL, 1997). Nestas circunstâncias, Santander exibiu uma crueldade que se refletiu em circunstâncias misteriosas, quando foi morto a tiros o próprio Sarda, a mão de funcionários do governo, nas dezessete execuções de suspeitos de conspiração, e no exílio que impôs a Manuela Sáenz, antiga amante de Bolívar (BUSHNELL, 1997:128).

Assim mesmo, o Presidente buscou diminuir o gasto militar que, por então flutuava entre 46% e 51% dos gastos totais, enquanto manteve o tamanho da esfera militar – cerca de 3.300 homens – sobre estrito controle. Estas decisões não se fundamentavam exclusivamente em considerações de caráter fiscal ou administrativo, já que tanto o Presidente como o Congresso, a quem constitucionalmente se havia facultado legislar sobre o fortalecimento das forças armadas, compartilhavam a desconfiança para os antigos seguidores de Bolívar, além de certo desdém para com os militares, a quem consideravam carentes de berço e de educação suficientes para se destacarem na sociedade e na política (BUSHNELL, 1997:128-129). Após o fracasso da revolta de 1830, os veteranos em filas deveriam sobreviver aos governos de Santander (1833-1837), José Ignacio de Márquez (1837-1841), Pedro Alcántara Herrán (1841-1845), Tomas Cipriano de Mosquera (1845-1849) e José Hilario López (1849-1853), até o golpe de José María Melo, o último dos oficiais de carreira que tentou impugnar a hegemonia do poder dos fazendeiros, em 1854.

Entretanto, a Guerra dos Supremos<sup>60</sup>, ademais de marcar uma divisão definitiva para o surgimento dos partidos políticos, envolveria a quebra da "ordem aristocrática" e o início da "revolução anticolonial" de meio século. Os resultados devastadores deste conflito permitiram o surgimento, na década de 1840, de um pensamento civilista conservador separado dos "soldados" e próximo às velhas oligarquias provinciais (PALACIOS, 2002: 37-38). A partir

---

<sup>60</sup> Entre 1839 e 1841, a população granadina sofreu durante a guerra dos Supremos. O estopim da revolta teve relação com uma disposição legal que buscou suprimir, por "anti-funcionais", os conventos com menos de oito religiosos, a fim de destinar seus locais à educação. Em nome da religião ultrajada, o clero conseguiu atrair o apoio da população do sul do país. O fato foi aproveitado por José María Obando e outros caudilhos militares sobreviventes da intendência, os "Supremos" de cada região, insatisfeitos com o poder central. No início de 1842, as forças do governo dominaram aos revoltosos, que se haviam feito muito fortes na costa Atlântica, graças a concorrência de chefes militares bolivarianos como Tomas Cipriano de Mosquera e Pedro Alcántara Herrán (Bushnell, 1997; Tirado Mejía, 2007).

de 1849, surge um grupo radical que aspira a controlar o Estado, rebatendo o domínio que até então ostentava um grupo regional aristocrático o qual defendia a sobrevivência da sociedade e o estado coloniais. Este novo projeto político buscou esforçadamente o enfraquecimento do Estado e a abolição do exército (TIRADO MEJÍA, 2007).

## **2.2 A revolução liberal (1849-1885): federalismo, livre comércio e a virtual dissolução do Exército Central**

As três primeiras décadas do período pós-independência estão caracterizados por uma crise de legitimidade, na qual a divisão política se expressou na persistência dos focos rurais de poder, e por uma disputa em torno a qual o líder ou facção seria responsável pela administração do sistema (BUSHNELL, 1997; PALACIOS, 2002). No entanto, os grupos dominantes (latifundiários, proprietários de escravos, e os altos burocratas civis, clero ou a milícia), fossem "santanderistas" como Marquez e Ospina Rodriguez, ou "ministeriais" como Herran ou Mosquera, estavam de acordo sobre a continuidade da dominação sobre a sociedade por aqueles que haviam lutado pela independência, mantendo uma atitude cautelosa para as reformas, e compartilhavam a ideia de que não era necessário um exército forte para controlar as classes baixas, pois isso poderia muito bem ameaçar seus próprios interesses (BUSHNELL, 1997; PALACIOS, 2002).

No entanto, quem havia alcançado a maioria após a Independência, a "geração do meio século", não só exigia uma maior participação na política, mas também buscou impor o seu próprio programa inspirado no liberalismo de livre comércio. Esta mudança geracional implicou o surgimento dos primeiros "líderes nacionais" educados em escolas não coloniais (BUSHNELL, 1997:150).

Em meados do século XIX, o dinamismo que mostrava a economia, após prolongado estancamento, favorecido por avanços em infraestrutura, como a navegação a vapor pelo rio Magdalena e principalmente pelo *boom* do tabaco, nas décadas de 1850 e 1860, permitiu a emergência de um poderoso grupo de comerciantes que buscavam relevar aos "heróis da independência". Este novo setor social é caracterizado por Palacios (2002:41) como uma nova oligarquia de *parvenus* e *literati*, que ascendeu através da política, dos negócios e de seus vínculos com o Estado: alocação de vagas, negociação de títulos de dívida e empréstimos.

Na época em que a Grã-Bretanha promovia e implementava o livre comércio, esta elite em ascensão encontrou neste uma "ideologia legitimadora e instrumental" (PALACIOS,

2002:41). Assim, em meados do século XIX, o "político comerciante" converteu-se na figura central do processo político e da formação do Estado na Colômbia. Para estes comerciantes que, apesar de seus vínculos com o poder estatal, defendiam a capacidade "autorreguladora" do mercado e rejeitavam a intervenção estatal, uma nação federal sem burocracia e sem política econômica era o modelo político ideal (PALACIOS, 2002:41). Consequentemente:

“O comerciante-político será inimigo do fortalecimento estatal, apesar de que era o Estado quem assegurava as condições básicas para o disciplinamento social e laboral, para o exercício de seu domínio de classe, o acesso às terras públicas e a representação internacional” (PALACIOS, 2002: 41, tradução nossa<sup>61</sup>).

Assim como o "patrício crioulo", o novo comerciante será localista, identificando a estrutura federal da república com as fronteiras de seu distrito comercial. Em algumas regiões obedecia, sobretudo, às lealdades locais e, subsidiariamente, aos termos nacionais, dado que a vinculação dos comerciantes com o mundo, possibilitada pela conjuntura econômica internacional posterior a 1850, permitia prescindir da explícita mediação estatal (PALACIOS, 2002:42).

A fragmentação derivada da adoção do livre comércio, para além do âmbito econômico, promovia a segmentação política e convertia o regionalismo das classes locais em fator de atomização estatal (PALACIOS, 2002). A "desunião política" da nova oligarquia estava mediada pela descentralização político-administrativa que se instituíra durante os anos cinquenta e que chegou ao seu auge a partir da Constituição federal de 1863. De fato, a estrutura institucional dos Estados Unidos da Colômbia não estabeleceu regras claras em questões como a representação política das regiões no centro e as relações entre o governo nacional e os governos federais no plano militar, eleitoral e fiscal (PALACIOS, 2002: 42).

Neste sentido, o federalismo expressou os interesses das oligarquias regionais em momentos em que não estava constituída a nacionalidade e na ausência de uma "classe homogênea" que tivesse um âmbito nacional de dominação (TIRADO MEJÍA, 2007). Ou seja, o modelo federal foi a fórmula que melhor serviu às oligarquias para beneficiarem-se do patrimônio nacional, evitando entrar em uma confrontação geral (TIRADO MEJÍA, 2007: 37). Sobre o caráter do federalismo colombiano de meados do século XIX, assinala Lopez-Alves (2003:147) que parecia expressar um "equilíbrio instável" no qual, ante a ausência de uma instituição central para assegurar o monopólio da coerção, as elites de cada um dos

---

<sup>61</sup> El comerciante-político será enemigo del fortalecimiento estatal, a pesar de que era el Estado el que le aseguraba las condiciones básicas para el disciplinamiento social y laboral, para el ejercicio de su dominio de clase, el acceso a las tierras públicas y la representación internacional.

estados deviam resolver os problemas de propriedade e de distribuição de poder dentro de sua região. Desse modo, a ajuda para resolver tais problemas e afrontar as guerras civis chegou mediante as alianças entre as elites de diferentes regiões sob os rótulos partidários (LOPEZ-ALVES, 2003:147).

No entanto, o processo de desmonte do Estado existente e seu enfraquecimento começa no primeiro governo "pró-centralista" de Tomas Cipriano de Mosquera (1845-1849), quem concedeu às regiões o poder de arrecadar impostos provinciais (LÓPEZ-ALVES, 2003:150). No entanto, a administração de José Hilario López (1849-1853) será a ocasião para que os "liberais doutrinários" desenvolvessem suas ideias sobre o Estado e a política, as quais seriam continuadas por seus sucessores<sup>62</sup> durante três décadas (TIRADO MEJIA, 2007).

Boa parte das medidas<sup>63</sup> introduzidas não só liberaram a economia, mas enfraqueceram o Estado, privando-o de recursos fiscais importantes. Expediram-se a Lei 23 de 1848, que elevou a partir de 1850 o monopólio estatal sobre o cultivo e o comércio do tabaco, e a Lei 16 de 1850, que suprimiu o imposto de propriedade, ao que se agrega a Lei 20 de 1850 sobre "a descentralização das receitas públicas", que cedeu impostos os quais tradicionalmente vinham sendo recolhidos pelo Estado central (aguardentes, dízimos, quintos e direitos de fundição, pedágios, hipotecas e registros, direitos de selo e título), facultando também às províncias a possibilidade de suprimir os impostos que consideravam convenientes (TIRADO MEJIA, 2007).

De acordo com Guillén (1996), todas essas medidas que se acompanhavam da liberdade de imprensa, da liberdade de cultos e de ensino, não podem ser compreendidas em sua complexidade a partir da dicotomia simplista que opõe os grupos sociais "revolucionários" (comerciantes, fabricantes, agricultores e escravos partidários das mudanças) aos setores "reacionários" (latifundiários e Igreja). Isso porque as medidas postas em prática favoreciam justamente aos latifundiários que se beneficiaram diretamente das reformas liberalizantes, incluindo, evidentemente, a eliminação do latifúndio clerical (GUILLÉN, 1996:323). O verdadeiro conflito alinharia os latifundiários comerciantes, peões, agricultores, ex-escravos e congregações religiosas contra os artesãos e soldados do Exército permanente (GUILLÉN, 1996:323-324).

---

<sup>62</sup> Isto inclui o governo bipartista de Manuel María Mallarino (1855-1857) e o governo conservador de Mariano Ospina Rodríguez (1857-1861).

<sup>63</sup> Expediu-se assim mesmo a Lei 30 de 1851, referente à redenção de censos, autorizaram-se as câmaras provinciais a dividir e distribuir as reservas indígenas, e a Lei 21 de 1851 aboliu a escravidão. A liberalização da propriedade territorial iniciada com a redenção de censos se completou em 1861, quando o governo decretou a expropriação dos bens da Igreja (TIRADO MEJIA, 2007).

Assim, o Partido Liberal impulsionou a mobilização dos artesãos dentro de sua estratégia de levar ao poder José Hilario López. Esta estratégia era obra de "elites mercantis e latifundiários" que haviam sido expulsos do poder por rivais que contavam com o apoio do clero. Figuras como Lorenzo María Lleras encontraram em um incipiente socialismo uma forma para atrair uma "classe artesanal" esmagada pela pressão do livre comércio. Assim, a Sociedade de Artesãos fundada por Ambrosio López foi posta a serviço dos liberais radicais ou "golgotas". Estes membros liberais da "elite" eram descendentes das mais tradicionais famílias latifundiárias e mercantis do país, cujos antepassados haviam protagonizado a jornada do 20 de julho de 1810. A Sociedade de Artesãos, que logo se denominou Sociedade Democrática, apoiou-se em seus membros trabalhadores e se fez "temível" graças à organização que lhes foi oferecida por uma "elite" que estava convencida de poder instrumentalizá-la como fator de poder, do mesmo modo que havia feito em 1849, quando os artesãos e os estudantes "socialistas" lotaram a Igreja de Santo Domingo para forçar ao Congresso a eleger como seu presidente José Hilario López, com a esperança de que este prestasse atenção às suas reivindicações contra as medidas de livre comércio (BUSHNELL, 1996:153; GUILLÉN, 1996:326).

Posteriormente, a frustração de não haver conseguido uma verdadeira "reforma tarifária", juntamente com a decepção por terem sido utilizados para outros fins que não os próprios, levaram os artesãos ao distanciamento da facção golgota do Partido Liberal, o rompimento definitivo por parte dos artesãos veio quando a Sociedade Democrática de Bogotá promoveu à criação de uma rede de sociedades similares em todo o país (BUSHNELL, 1996:162). A essa altura, os artesãos destacavam-se como uma força democratizante que, mediante as sociedades democráticas, pretendia "elevar o homem comum a categoria de cidadão ativo" (LÓPEZ-ALVES, 2003:160), criando "um novo modelo de estrutura associativa", o qual desafiava os cálculos de seus antigos mentores, os "golgotas" (GUILLÉN, 1996). O ativismo político, muitas vezes violento, da parte dos artesãos, tal como aconteceu no Valle do Cauca, onde bandos de negros e mulatos atacaram a comerciantes e proprietários de terras, contribuiu para a eclosão da rebelião conservadora de 1851 e para o aumento da tensão no interior do liberalismo (BUSHNELL, 1996).

Ao concluir a administração de José Hilario López, as sociedades democráticas apoiaram a candidatura do general José María Obando, que chegou a presidência em 1º de abril de 1853. Seria Obando quem iria sancionar a Constituição daquele ano, expedida por "golgotas" e "conservadores", para restarem atribuições ao Executivo (TIRADO MEJIA, 2007). Este estatuto, formalmente centralizado, facultava às províncias expedir sua própria

constituição. De fato, é na vigência desta carta política que se sancionaram as leis de 1855, 1856 e 1857, as quais criaram os Estados Federais (TIRADO MEJIA, 2007).

Os acontecimentos e a guerra civil, em 1854, foram a oportunidade em que mais claramente se apresentou um conflito de classes no século XIX colombiano (GUILLÉN, 1996). Neste sentido, com o desenvolvimento do projeto liberal que havia implementado o livre comércio e suprimido a proteção tarifária, o Partido Liberal dividiu-se entre "golgotas" (comerciantes, advogados e tribunos) e de outro lado os setores populares (entre os que se destacavam os artesãos, aliados com os liberais "draconianos") (GUILLÉN, 1996).

Desde a presidência de Santander (1832-1837), os veteranos do Exército Regular haviam resistido a constantes hostilidades dos dirigentes políticos da fazenda. Somente as contínuas discussões entre eles, que se traduziram em sucessivas guerras civis, impediriam que o golpe final em seu contra fosse consumado (GUILLÉN, 1996). Os oficiais que haviam iniciado a corrida armamentista no exército de Bolívar, e haviam conseguido com grande dificuldade permanecer nas "listas de servidores efetivos", continuavam sendo uma "forma de associação" fora da "fazenda", mas a qual foi impossível ignorar, enquanto a legitimidade do poder permaneceu sendo matéria de disputa entre os dirigentes neogranadinos (GUILLÉN, 1996).

Estes militares profissionais não eram os generais *hacendados*, que se uniram a Bolívar contando com uma prévia preeminência social (Mosquera, Alcántara Herrán, López e o próprio Obando), mas sim oficiais, cujo sustento dependia da permanência nas fileiras militares, sendo este o caso de Ramón Espina ou Hermógenes Maza, bem como do General José María Melo, veterano do Exército Libertador, que havia ingressado nas fileiras com o posto de tenente meses antes da Batalha de Boyacá, quem percorreu todos os escalões militares servindo aos diferentes governos (GUILLÉN, 1996). Melo, logo de exilar-se por alguns anos em Bremen, recebeu finalmente em 1851 seu despacho como general de divisão, em meio a resistência dos políticos liberais e conservadores.

A aliança entre setores populares, artesãos e militares de carreira alarmou não apenas os conservadores, mas a "elite" dos fazendeiros-empresários dos dois partidos, que temiam a eclosão de uma revolução (GUILLÉN, 1996). Enquanto isso, o descontentamento militar latente desde 1853, quando o Congresso reduziu a força de trabalho, se aprofundou em abril de 1854, sob a pressão dos "golgotas" no Legislativo para reduzir ainda mais o tamanho e a importância das forças armadas, incluindo a Guarda Nacional, onde o papel dos artesãos era importante, e provocou o golpe de Estado do general José María Melo (BUSHNELL, 1996:163-164). Outra decisão que precipitou o golpe foi a limitação das patentes do exército,

o que era uma maneira de excluir os oficiais profissionais ligados aos setores populares. Esta medida se complementou com a lei 3, de abril de 1854, que enfraquecia o Estado central ao reconhecer aos habitantes do país o “direito de negociar com todos os tipos de armas e munições e o direito de portar armas e de instruir-se no seu uso” (TIRADO MEJIA, 2007:69, tradução nossa<sup>64</sup>).

A revolução, liderada pelo general Melo, fez renascer os restos, todavia significativos, dos veteranos e oficiais de carreira que há cinco décadas haviam apoiado Urdaneta. Isso representou o maior desafio que enfrentou a "estrutura associativa da fazenda", fortalecida pelo auge do tabaco e vinculada aos poderes "neocolonialistas" externos. O levante "melista" e as suas propostas no sentido de tarifar novamente o tabaco de exportação e proteger as indústrias nacionais levou os fazendeiros (José Hilario López, Tomas Cipriano de Mosquera, Pedro Alcántara Herrán, Julio Arboleda ou Manuel Murillo Toro) que um ano antes se enfrentavam à morte levando atrás de si os camponeses proletários de toda a nação a se unirem contra a coalizão popular que agora lhes disputava o poder. Mosquera e Herrán saíram dos Estados Unidos deixando seus prósperos negócios comerciais para combater ao "usurpador" (GUILLÉN, 1996; TIRADO MEJIA, 2007).

Depois de pouco mais de sete meses de combates, José María Melo, apoiado pelos artesãos na frente de um exército de onze mil homens, caiu derrotado pelos "exércitos particulares" recrutados entre os peões proletários das fazendas, que em número próximo de quatorze mil homens convergiram sobre Bogotá. Para o resultado da disputa foram importantes os "enlaces internacionais" com que contavam os proprietários de terras (GUILLÉN, 1996). De fato, Mosquera enviou aos Estados Unidos dois comissários do Governo Geral em busca de armas e munições, deu-lhes dinheiro representado por uma letra contra sua casa em Nova York, e de seus fundos particulares custeou as suas despesas (GUILLÉN, 1996). Ao mesmo tempo, ele organizou a compra, na Jamaica, Curaçao e St. Thomas, de quatro mil fuzis com munição correspondente (GUILLÉN, 1996:331-332).

Uma vez derrotado, o general Melo foi enviado para o exílio e cerca de 400 de seus partidários, principalmente artesãos, foram enviados para a morte no quente, insalubre e úmido istmo do Panamá (GUILLÉN, 1996; TIRADO MEJÍA, 2007). De outra parte, o governo conservador-liberal presidido pelo latifundiário caucano Manuel María Mallarino reduziu o exército nacional a quinhentos e oitenta homens, em setembro de 1855. Logo quando no Panamá se organizaram as milícias do Estado, a diminuição chegou a trezentos e setenta e três unidades (TIRADO MEJÍA, 2007:70). Entretanto, o governo contou com o

---

<sup>64</sup> Derecho de comerciar con toda especie de armas y municiones y el derecho de llevar armas y de instruirse en su manejo.

apoio dos 14.000 “peões em armas” que os latifundiários antimelistas mobilizaram contra os artesões e os militares (GUILLÉN, 1996:333).

Assim, a derrota das forças “populistas” articuladas ao redor da revolução de 1854, e a consequente vitória dos liberais de livre comércio e conservadores, não só enfraqueceu o Estado e o exército nacional, como também levou a que as instituições tendessem a excluir as classes mais baixas (LÓPEZ-ALVES, 2003:160-161). Desta maneira, o projeto de um centralismo sob a tutela do Exército central finalmente desapareceu, enquanto as oito guerras civis e as mais de cinquenta rebeliões locais que caracterizaram o século XIX colombiano, especialmente durante o período Federal, foram responsáveis pela coesão dos partidos políticos (LÓPEZ-ALVES, 2003).

Diferentemente do que ocorreu na Argentina, o federalismo colombiano significou a quase dissolução do Exército permanente (LÓPEZ-ALVES, 2003:195). Isso não só é verdade considerando que a Academia Militar de Bogotá, fundada em 1848, ficou sem recursos para seu sustento por decisão do Congresso em 1855, mas também considerando que, em nome deste modelo político, as constituições de 1858 e 1863 eliminaram as tropas de reserva e concederam aos cidadãos plena liberdade de portar e comerciar com armas, ao tempo em que facultavam às províncias e aos Estados a criação de suas próprias milícias e o controle da ordem pública dentro de suas jurisdições (CHAPARRO, 2006). Portanto, não é por acaso que o Exército não só teve papel secundário na construção do Estado, mas também nas guerras do século XIX, na medida em que a maior parte destas lutas esteve a cargo de “milícias partidárias”. Durante o período federal, o Exército não só carecia de autonomia e esteve penetrado pelos partidos, como também o seu orçamento era excessivamente baixo e irregular (LÓPEZ-ALVES, 2003:195).

Até a década de 1880, o enfraquecimento do Exército não faz mais que refletir o enfraquecimento do Estado central. Assim, enquanto a Constituição de 1853 consagrou a responsabilidade do Governo da República em matéria de ordem pública, facultando-o dispor das Forças Armadas, ao contrário das constituições anteriores, não disse nada sobre os mecanismos financeiros para a sua formação, o caráter nacional e não deliberante da força pública, a justiça militar e a sujeição ao poder civil (CHAPARRO, 2006). Enquanto isso, a Constituição de 1863 manteve a tendência de deixar como competência dos Estados Soberanos todos os assuntos que constitucionalmente estes não delegaram. Ao tempo em que reduzia os poderes de executivo, aparou o mandato presidencial para dois anos e proibiu ao governo da Federação o poder de declarar e fazer a guerra aos Estados sem expressa

autorização do Congresso, e sem haver esgotado todos os meios de conciliação (TIRADO MEJÍA, 2007:43).

### **2.3. A Regeneração (1886-1904) e o fracasso para formar um exército forte e profissional.**

Após a independência, a fragmentação das elites regionais e a ausência de uma "classe hegemônica" capaz de unificar politicamente a nação, representando as demais facções das classes dominantes regionais e locais no "marco de um Estado moderno e unitário", expressou-se nas constantes guerras civis ao longo do século XIX e, principalmente, durante o período Federal (1853-1885), enfraquecendo o Estado e o Exército (PALACIOS, 2002:23).

A articulação das distintas classes dominantes mediada pela violência toma destaque desde as primeiras décadas após a independência, com o enfrentamento entre federalistas e centralistas, durante a Pátria Boba (1810-1816), e a rebelião dos chefes militares locais contra o centro na Guerra dos Supremos (1839-1841). Enquanto isso, a segunda metade do século seria dominada pelo conflito entre o projeto liberal federalista, que iniciou em 1853 e se aprofundou em 1863, com o triunfo da insurreição federalista de Mosquera contra o governo conservador de Mariano Ospina Rodríguez e a "reação centralista" que se consolidou com outra guerra civil, a de 1885, no projeto da Regeneração (GONZÁLEZ, 2010:323).

Diferentemente da maioria dos países latino-americanos, ao quais experimentaram o processo de consolidação do Estado na mão de "coalizões liberais", na Colômbia do final do século XIX esse processo foi conduzido por uma aliança "bipartidária conservadora", liderada por Rafael Núñez, que, com forte apoio da Igreja, tomou o controle do Estado (BEJARANO, 2011:79). A expansão cafeeira do final século aumentou a capacidade desta coalizão para implementar um conjunto de reformas destinadas a impulsionar um processo de centralização do poder e a construção de um Exército. No entanto, tais reformas tiveram apenas um êxito relativo, não logrando constituir uma instituição militar "permanente e independente", enquanto que o Estado central manteve sua fraca e escassa autonomia frente às oligarquias (BEJARANO, 2011:76-77). Apesar da Regeneração, a debilidade do Estado permaneceu, como se evidenciou pouco depois com a Guerra dos Mil Dias (1899-1902) e com a perda do Panamá, em 1903.

Sobre o que aconteceu em termos sócio-políticos durante as duas últimas décadas do século XIX, Tirado Mejía (2007:76) oferece uma interessante perspectiva de análise, quando

se identifica a consolidação de uma classe dominante de "interesses múltiplos". De fato, os setores comerciantes tinham vinculado seus capitais à produção do tabaco. A expropriação do latifúndio eclesiástico, ocorrida em 1961, permitiu a vinculação do capital comercial para a agricultura, que se fortaleceu com a abertura de fazendas cafeeiras. Assim, no limiar da Regeneração existia uma classe de interesses multifacetados – comércio, terra e usura – o que exigiu uma nova forma de Estado. Um Estado centralista era então o indicado para garantir a ordem e impulsionar as grandes empresas, o que requeria tanto a expansão do café como o desenvolvimento ferroviário. Esta mudança de rumo estava também em sintonia com uma conjuntura internacional que mostrava o enfraquecimento do *laissez faire* e o fortalecimento do intervencionismo estatal (TIRADO MEJIA, 2007:76).

A Regeneração, conjuntura histórica compreendida entre 1878 e 1900, tem seu nome derivado da expressão com a qual, em 1878, Rafael Núñez denunciou os excessos do regime radical: "regeneração administrativa" ou "catástrofe" (PALACIOS, 2002:143). Esta nova hegemonia esmagou os voluntários federalistas nas guerras de 1895 e dos Mil Dias (1899-1901).

No entanto, o movimento da Regeneração é muito mais do que um movimento conservador, pois começa a configurar-se sobre a crise e a má gestão do regime radical (PALACIOS, 2002: 143). Assim, aparece primeiro como um projeto liberal iniciado por um grupo de "liberais desafetos do Olimpo Radical (1867-1878): mosqueristas caucanos, independentes santanderistas e nuñistas costeiros" (PALACIOS, 2002:143). Deste variado conjunto de grupos regionais se formaram os denominados "liberais independentes", que levaram a Rafael Núñez ao poder em 1880.

Durante a guerra civil de 1885, no segundo governo de Núñez, a Regeneração evoluiu para uma aliança de conservadores e liberais independentes (1885-1887), a qual tentou formar um partido nacional e, finalmente, ficou convertida em um projeto da ala nacionalista majoritária do partido conservador. Depois de vencer a "volátil" aliança da oposição formada por liberais e conservadores dissidentes ou "históricos", os nacionalistas liderados por Miguel Antonio Caro radicalizaram-se, sobretudo a partir de 1894, quando morre Núñez. O movimento regenerador terminará com o golpe de Estado de 1900 que depôs a Miguel Antonio Sanclemente (PALACIOS, 2002:144).

O projeto dos "regeneradores" contrastou com o de seus antecessores, os liberais radicais, enquanto sacrificou a busca da "modernidade política" para se concentrar nas metas práticas de ordem e progresso. De fato, o lema favorito de Núñez era "Paz e ferrovias, que o demais é puro charlatanismo" (PALACIOS, 2003:43). Ambos os regimes coincidiram em

seus objetivos de modernização econômica e na manutenção dos nexos do país com a economia do Atlântico Norte. Uns e outros compartilharam os valores da "civilização ocidental" que por então "irradiava a bacia do Atlântico Norte" (PALACIOS, 2002:144).

Estas coincidências exigem relativizar a ideia de López-Alves (2003:153), no sentido de que as mudanças "progressistas", soltas desde o final dos anos quarenta e início dos anos cinquenta pelos liberais no poder, o que favoreceu a ação coletiva dos pobres e artesões, haviam sido interrompidas por uma forte contrarrevolução após a guerra de 1885, inclinando progressivamente as circunstâncias a seu favor. Sem dúvida, a ampliação da cidadania provocada pela Constituição de 1853, que adotou o sufrágio direto, universal e sem restrições, foi importante; no entanto, a maneira como a aliança de liberais e conservadores decapitou a revolução populista do general Melo obriga, ao menos, situar o início da contrarrevolução de que fala López-Alves em abril de 1855, quando começa o governo Mallarino.

Como presidente, Núñez estabeleceu o "princípio Bolivariano da república unitária" junto à religião católica e a língua espanhola como os fundamentos da nacionalidade (PALACIOS, 2002:144). Sua contribuição à unificação nacional incluiu também a Constituição de 1886, que estabeleceu um presidencialismo monárquico e um Hino Nacional. O projeto econômico do regime fortaleceu ao Estado central através da criação do Banco Nacional, da implantação do monopólio sobre a emissão de papel-moeda e da execução de uma política tarifária, que ao mesmo tempo permitiu contar com o apoio político de setores artesãos e também protegeu algumas indústrias (TIRADO MEJIA, 2007:78).

Os bons preços internacionais do café entre 1887 e 1893, juntamente com o monopólio das emissões monetárias, permitiu ao Estado alguma autonomia para financiar os gastos militares durante a guerra contra os credores (TIRADO MEJIA, 2007:78). Os esforços para fortalecer o Estado haviam levado a que, desde o seu primeiro mandato, Núñez aumentasse o gasto militar. No entanto, para a maioria de seus apoiadores, o fortalecimento das forças armadas, longe de ser uma necessidade, era visto como "um mal necessário" (LÓPEZ-ALVES, 2003:197). Na verdade, as necessidades militares do governo, que durante a guerra civil de 1885 contava com um exército pequeno (3.000 homens) e disperso, foram solucionadas convocando um Exército voluntário de Reserva, e recorrendo à velha fórmula de exércitos privados formados por patrões e fazendeiros nuñistas (CHAPARRO, 2006:104). Só até a Constituição de 1886, formaliza-se o monopólio estatal da força e da coerção, e o Exército é nacionalizado. Daí em diante, seria o dever de todos os colombianos pegarem em armas quando as necessidades públicas e a defesa das instituições o exigem. A unificação dos nove antigos Estados Soberanos, em 4 de agosto de 1886, levou a um aumento do exército,

que chegou a 6.231 homens em 1888, porém foi novamente reduzido em 1892 (LÓPEZ-ALVES, 2003:196-197).

Um passo importante no caminho da profissionalização das forças armadas colombianas teve lugar em 1891, durante o governo de Carlos Holguín, com o estabelecimento de uma Academia Militar que contou com a direção do coronel americano Henry R. Lemly e com a assessoria do alemão Sophus Hoeg Warming como instrutor de artilharia. Concomitantemente ao aumento do número de homens, foram adquiridos cinco mil fuzis Gras de fabricação francesa. A ideia de fortalecer os aparatos de segurança do Estado se refletiu na formação, em 1892, de um corpo de polícia na cidade de Bogotá para o qual se contratou ao policial francês Juan Marcelino Gilibert. Para 1896, a administração de Miguel Antonio Caro criou a Escola Militar, sob a direção de uma missão militar francesa (CHAPARRO, 2006:106-107). Por fim, o presidente Sanclemente (1898-1900) criou o batalhão politécnico para a instrução militar nas áreas de infantaria, artilharia e engenharia (CHAPARRO, 2006:108).

Neste contexto, o Estado central contou com um Exército mais organizado durante a Guerra dos Mil Dias, este Exército foi o encarregado de executar uma ofensiva coordenada e de vencer os liberais na batalha de Palonegro, ocorrida entre os dias 11 a 26 de maio de 1900 (BUSHNELL, 1996:209; LÓPEZ-ALVES, 2003:196). No entanto, não se pode esquecer que durante esta guerra os comandantes de ambos os lados eram políticos civis. Isso é indicativo de como o progresso, em termos de crescimento, modernização e profissionalismo, alcançado durante a Regeneração, não só foi modesto, mas que não se traduziu em poder político para o exército, que continuou dependente dos partidos (LÓPEZ-ALVES, 2003:197). As "Pensões Militares" e "apadrinhamentos" dos chefes políticos como critério predominante para que os oficiais pudessem mover-se no escalão militar foram mecanismos eficazes para fazer o Exército dependente dos partidos (CHAPARRO, 2006:105; LÓPEZ-ALVES, 2003:197). Principalmente dependente do Partido Conservador, sob cuja égide nasceu (ROUQUIE, 1984:248). A este respeito, o general Álvaro Valencia Tovar é categórico ao afirmar que, ao terminar a Guerra dos Mil Dias, os generais surgiam mais frequentemente de política partidária. Não existia uma carreira militar estável (CHAPARRO, 2006:112).

No final do século XIX e início do século XX, o exército seria uma estrutura em que missões como a proteção da ordem pública e a proteção da soberania nacional estão ainda fora do imaginário de forças que se mostram subordinadas às lealdades dos partidos (CHAPARRO, 2006:110). Neste sentido, as forças armadas herdadas pelo presidente Reyes (1904-1909), que tiveram relações bastante difíceis por sua política de abordagem ao "inimigo

liberal" e pela reforma que reorganizou na educação militar, sob os auspícios da missão chilena para profissionalizar esta organização, formariam o "vitorioso exército conservador da última Guerra Civil" (BUSHNELL, 1996: 219-220). Também será um Exército simpatizante dos conservadores, o qual ficou insatisfeito com os esforços dos presidentes liberais entre 1930 e 1946 para favorecer oficiais pertencentes às famílias liberais e para "neutralizar" os militares e fortalecer a polícia, e que tentou um golpe de Estado contra Alfonso López em julho de 1944 (BUSHNELL, 1996:219-270; ROUQUIE, 1984:248; PABON; VARGAS, 2011). Embora a rebelião militar contra López tenha sido facilmente neutralizada, este fato contribuiu para precipitar a renúncia do Presidente poucos meses depois (BUSHNELL, 1996).

#### **2.4. O Exército colombiano na primeira metade do século XX: da “servidão partidária<sup>65</sup>” ao papel de árbitro durante a Violência**

Ao iniciar o século XX, após a Guerra dos Mil Dias, o Exército colombiano era ainda bastante precário. Sobre o particular, Pabon e Vargas (2011) apontam:

"Na revista militar alemã *Militär-Wochenblatt* descrevia-se em 1901 um quadro desolador do exército colombiano, especialmente na sua artilharia. Dizia-se que todo o exército contava apenas com um batalhão de seis baterias e cada bateria contava com um só canhão, com o qual praticavam os oficiais vestidos à paisana. Enquanto isso, *A Semana Militar* do Chile descrevia, na mesma época, uma Colômbia com quatro milhões e meio de habitantes e com um exército permanente de 5.000 homens" (PABON; VARGAS, 2011:48, tradução nossa<sup>66</sup>).

Ainda que, durante o século XX, as FFAA tenham perfilado como uma instituição "pobre, fraca e sem prestígio", apresentaram importantes marcos no caminho de sua consolidação: as sucessivas missões chilenas e suíças contratadas pelo governo de Rafael Reyes, que por sua vez levou à criação da Escola Geral de Cadetes e da Escola Naval Nacional, em 1907, bem como da Escola superior de Guerra, em 1909 (ROUQUIE, 1984:246). Também podem ser citados: o início da cooperação militar com os EUA nos campos aéreo e naval, em 1938; os avanços técnicos e profissionais decorrentes da guerra com o Peru, em 1932, e da Guerra da Coreia (1951-1953); o aumento dos gastos militares, em

<sup>65</sup> A expressão é de Ortiz (2005:579).

<sup>66</sup> En la revista militar alemana *Militär-Wochenblatt* se describía en 1901 un triste cuadro del ejército colombiano, especialmente en su artillería. Se decía que todo el ejército contaba apenas con un batallón de seis baterías y que cada batería contaba con un solo cañón, con el cual practicaban los oficiales vestidos de civil. Por su parte *La Semana Militar* de Chile describía en la misma época una Colombia con cuatro millones y medio de habitantes, con un ejército permanente de 5000 hombres.

1970, que permitiu a aquisição de caças Mirage e fuzis G-3; e o sustentado esforço fiscal em defesa e segurança durante as décadas de 1980 e 1990 (PABON; VARGAS, 2011; ISAZA; CAMPOS, 2007:5).

Além disso, a fraca ou inexistente presença estatal em grandes áreas do território nacional condicionou a "posição institucional" das forças armadas, forçando-as a assumir o comando da segurança interna, em condições de precariedade econômica e de um notável "faccionalismo" (ORTIZ, 2005). O "faccionalismo político" e a "fraca institucionalização" militar, embora comum na América Latina, principalmente durante o século XIX, estendeu-se no caso da Colômbia até meados do século XX. De fato, os esforços dos diversos governos para formar um Exército Nacional, que começam depois da Guerra dos Mil Dias (1899-1902), só se consolidam no início da década de 1940 (ROUQUIE, 1984). O que, no entanto, não significa que os militares abandonaram por completo a filiação aos partidos (PABON; VARGAS, 2011: 54).

O papel que cumpriram os militares nos conflitos internos é um aspecto que distingue as relações civis-militares na Colômbia durante o século XX. Neste contexto, pode ser mencionado em primeiro lugar o papel do exército durante a Violência (1946-1956), conflito entre liberais e conservadores que deixou 300 mil mortos, quando os presidentes conservadores Mariano Ospina y Laureano Gómez utilizaram a instituição militar para defender o governo na repressão sobre os setores liberais e na administração pública (ORTIZ, 2005; ROUQUIE, 1984; PABON; VARGAS, 2011:56). Observa-se que em 1946 havia no país 200 prefeitos militares e que, após a crise desencadeada pelo assassinato de Jorge Eliecer Gaitán, em 9 de Abril de 1948, designou-se oficiais militares nos Ministérios de Guerra, Governo e Justiça (ROUQUIE, 1984; PABON; VARGAS, 2011: 56). Em segundo lugar, pode ser mencionada a proeminência do papel que os militares vinham cumprindo desde a década de 1960, no marco do prolongado conflito contra insurgência que completou cinco décadas, em virtude do qual, como será visto mais adiante, o setor militar aumentou a sua autonomia na gestão da ordem pública.

Na modernização militar colombiana teve papel importante a dinâmica da segurança externa no que se refere à guerra com o Peru, nas diferenças limítrofes com a Venezuela e na perda do Panamá para os EUA. Por isso, o governo contratou várias missões militares chilenas, importantes não só para a presença de instrutores desse país em posições-chave na estrutura militar entre 1907 e 1915, mas por sua contribuição para a modernização da Escola Militar, para o desenvolvimento da Escola Superior de Guerra, das armas de Artilharia e Cavalaria (ORTIZ, 2005). Entretanto, além dos avanços técnicos, este processo denominado

por Rouquié (1984:103) como "germanização de segunda mão" contribuiu de maneira decisiva na construção de uma "identidade militar", que enfatizou questões como apolitismo e a subordinação dos oficiais, a carreira militar em função do mérito profissional, bem como a necessidade de um exército nacional separado dos partidos (ORTIZ, 2005).

Desta maneira, a progressiva consolidação de uma burocracia militar e, concretamente, de um Exército símbolo de unidade e situado para além das diferenças regionais, dos poderes locais e da politização, concretiza-se, de acordo com Leal (1984), entre 1930 e 1943. Isso considerando que, em 1940, iniciou-se a promoção contínua de oficiais egressos da Escola Militar para o posto de general e, em 1943, um deles ocupou o posto mais alto na hierarquia militar: Chefe do Estado Maior (LEAL, 1984:202-203).

A "coesão institucional" alcançada pelos militares durante a primeira metade do século XX resulta crucial para explicar o surgimento de um projeto político apoiado nas FFAA, que inicialmente se propôs a deter a sangrenta disputa bipartidária e que, gradualmente, buscou autonomia dos partidos: o governo do General Gustavo Rojas Pinilla (1953 e 1957). Sobre a chegada dos militares ao governo em 13 de junho de 1953, diz o cientista político Andrés Dávila:

"Sua crescente participação na manutenção da ordem pública, sua imagem de instituição fora dos processos de desarticulação e corrupção que afetou todo o estado; em especial, o processo de reestruturação institucional que permitiu a concentração de poder no Comando Geral das Forças Armadas (...). Em segundo lugar, a tomada de poder não foi um golpe de Estado, em seu significado mais clássico (...). Em terceiro lugar, instaurou-se um regime civil-militar que não respondeu, em princípio, a um projeto do general Rojas ou das Forças Armadas. Foi, em troca, a alternativa que encontraram as elites bipartidárias diferentes ao laureanismo<sup>67</sup> para buscar a saída da crise" (PABON; VARGAS, 2011: 58, tradução nossa<sup>68</sup>).

O general Rojas Pinilla quis implementar um governo populista e aumentar a intervenção do Estado na economia. Em uma conjuntura de bonança financeira pelos bons preços do café, rompeu com o monopólio bipartidário e criou seu próprio partido, a Aliança Nacional Popular. Finalmente, Rojas foi deposto pelos líderes liberais e conservadores, que foram forçados a colocar de lado a violência sectária e chegar a um acordo sobre uma solução

<sup>67</sup> O líder conservador Laureano Gómez foi o Presidente o qual Rojas Pinilla retirou do poder em 1953.

<sup>68</sup> Su participación creciente en la conservación del orden público, su imagen de instituciones al margen de procesos de desarticulación y corrupción que afectaron al conjunto del Estado, en particular el proceso de reordenamiento institucional que permitió la concentración del poder en el Comando General de las Fuerzas Armadas (...). En segundo lugar, la toma del poder no fue un cuartelazo o un golpe de Estado, en sus acepciones más clásicas (...). En tercer lugar, se instauró un régimen cívico-militar que no respondió en principio, a un proyecto del General Rojas o de las Fuerzas Armadas. Fue en cambio la alternativa que encontraron las elites bipartidistas distintas al laureanismo<sup>64</sup> para buscar la salida a la crisis.

de compromisso que lhes permitiu recuperar o governo e compartilhar o poder: a Frente Nacional.

## 2.5. Da Frente Nacional à crise de segurança dos anos noventa

As interações entre políticos e militares na Colômbia desde o final da década de cinquenta do século XX, até o final da década de 1990, viram-se condicionadas por uma combinação de três fatores<sup>69</sup>: o pacto informal entre civis e militares no cenário de transição democrática<sup>70</sup>, de 1958, o impacto das mudanças no cenário internacional e a emergência das novas ameaças ao regime político, particularmente o tráfico de drogas.

O Regime da Frente Nacional (1958-1974) significou uma volta<sup>71</sup> à organização política predominante desde meados do século XIX e, em relação à instituição militar, confirmou a preocupação do profissionalismo e da subordinação militar ao Estado (LEAL, 1994). O início deste processo constitui o discurso do presidente eleito Alberto Lleras Camargo frente os oficiais das forças armadas da guarnição de Bogotá, em 09 de maio 1958<sup>72</sup>, no teatro Pátria. Naquela ocasião, o chefe de Estado disse:

"Por isso as forças armadas não devem deliberar, não devem ser deliberantes na política (...). Eu não quero que as Forças Armadas decidam como se deve governar a nação ao invés da decisão do povo, porém não quero de forma alguma que os políticos decidam como se devem gerir as forças armadas em sua função técnica, em sua disciplina, seus regulamentos, em seu pessoal"<sup>73</sup> (CUBIDES, 2005:91, tradução nossa<sup>73</sup>).

Com a Frente Nacional, entrou em vigor um pacto tácito entre civis e militares sob o qual os primeiros deixariam em mãos militares as áreas de segurança e defesa em troca de este último se manter à margem da política (LEAL, 1994; DÁVILA, 1998; CUBIDES, 2005; AVILÉS, 2006). Esta espécie de divisão coordenada do trabalho entre civis e militares não esteve ausente de tensões em áreas como direitos humanos, gestão e orçamento de defesa, corrupção e, especialmente, negociações de paz (ISACSON, 2009:169). Por conseguinte, os

<sup>69</sup> Estas são as variáveis que destaca Ortiz (2005) em sua análise sobre as "regras do jogo" das relações entre civis e militares na Colômbia.

<sup>70</sup> A este respeito, ver o trabalho de Dávila (2002), o qual aplica o modelo teórico das transições à democracia no caso da Colômbia.

<sup>71</sup> Governos hegemônicos alternados entre os partidos Liberal e Conservador, e um estado pré-moderno, deram lugar a um monopólio bipartidário da administração, a um aparato estatal maior, em vias de modernização e à burocratização e ao clientelismo como fonte de reprodução dos partidos, em lugar da paixão sectária (LEAL, 1994:131-132). Para um estudo clássico da Frente Nacional, ver também Hartlyn (1993).

<sup>72</sup> Uma semana antes havia fracassado a tentativa de setores militares para derrubar a junta militar que substituiu a Rojas Pinilla.

<sup>73</sup> Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política (...). Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación en vez de lo que decida el pueblo, pero no quiero en manera alguna que los políticos decidan cómo se deben manejar a las fuerzas armadas, en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal.

militares conseguiram frequentemente impor seu critério mediante "ruídos de sabres" e atos ilegais (ISACSON, 2009).

Embora o discurso do Presidente Lleras Camargo tenha sido a única diretriz política em assuntos militares traçada pelos sucessivos governos desde a Frente Nacional até 1990, em sua busca por isolar os militares da política, o regime da frente nacionalista lançou as bases para a autonomia relativa dos militares (LEAL, 1994; ORTIZ, 2005). Assim, em vez de revisar e atualizar a diretriz anterior na medida em que as circunstâncias que provocaram sua formulação foram mudando, o que ocorreu em 1958-1990 era para ser transformado em uma espécie de "doutrina civil sobre a política militar para todos os tempos" (CUBIDES, 2005:91). Isso resultou em um descompasso entre as mudanças no interior da sociedade e a imobilidade dos governantes na formulação de uma política militar (LEAL, 1994). Isso, por sua vez, enfatizou o desconhecimento entre o setor civil e as forças armadas, como se fossem órbitas independentes, o que levou a uma mentalidade "autista" dentro do exército, que se manifesta na defesa intransigente dos tribunais militares e em um "*esprit de corps*" impedindo seus líderes de reconhecerem a gravidade dos excessos de seus subordinados (CUBIDES, 2005:92).

Nesta ordem, foi-se desenvolvendo uma progressiva autonomia das instituições militares, particularmente no controle da função da ordem pública, que se tornou estratégica na medida em que se desenvolveu e diversificou o confronto armado e, que por sua vez, lhes permitiu conquistar importantes prerrogativas<sup>74</sup> (LEAL, 1994:135). Neste sentido, o uso indiscriminado do estado de exceção constitucional desde meados dos anos sessenta eliminou as restrições jurídicas e facilitou as iniciativas militares no plano normativo e operacional, com consequências negativas em termos de repressão e violação dos direitos humanos, (LEAL, 1994).

Ao não atualizar-se a política civil sobre o papel das forças armadas na sociedade, os militares assumiram o seu projeto em circunstâncias em que a insatisfação do cidadão não encontrava eco em uma liderança política bipartidária que estava preocupada unicamente com sua reprodução eleitoral (LEAL, 1994). Assim, as forças armadas formularam quase sempre de maneira improvisada os aspectos específicos de uma política geral, que se expressou mediante o anticomunismo e que também combinou a tradição institucional, os conflitos de momento, a influência da concepção político-militar norte-americana e a Doutrina de Segurança Nacional da América do Sul (LEAL, 1994).

---

<sup>74</sup> Por exemplo, a Frente Nacional reservou a um militar em serviço ativo, geralmente o mais antigo nas fileiras, o Ministério de Guerra, antiga denominação do Ministério de Defesa.

Por outro lado, o clima internacional próprio da Guerra Fria contribuiu para determinar o perfil político das Forças Armadas e das relações entre civis e militares (ORTIZ, 2005). Em um país fraturado pela rivalidade entre os partidos, no qual começavam a surgir guerrilhas de inspiração marxista-leninista, "o espírito de cruzada anticomunista" (ROUQUIE, 1984:258) permitiu aos militares se projetarem como garantidores da segurança nacional, enquanto consolidavam uma "identidade ideológica" que reforçou sua coesão interna (ORTIZ, 2005). Nesse contexto, as autoridades militares colombianas mantiveram laços estreitos com os EUA, o que se evidenciou em sua participação na Guerra da Coreia e, mais tarde, na luta antissubversiva, tanto interna como continental (ORTIZ, 2005; ROUQUIE, 1984:258).

Portanto, não é por acaso que a única estratégia militar de alcance nacional projetada durante os anos que seguiram a Frente Nacional, o Plano Lazo<sup>75</sup>, foi uma adaptação local da *Latin American Security Operation*, projetada pelo Pentágono dentro da estratégia de contra insurgência continental a princípios dos anos sessenta (LEAL, 1994). Com o Plano Lazo, seu principal promotor, o general Alberto Ruiz Novoa, propôs a partir do desenvolvimentismo militar uma nova forma de abordar problemas de ordem pública (LEAL, 1994). Apesar do relativo êxito do plano, as ideias do general acerca de uma autonomia militar de projeção política levaram ao seu afastamento em 1965<sup>76</sup> (LEAL, 1994).

Como será visto a seguir, os sucessivos governos desde 1958 até o início dos anos 1990, tiveram pouco êxito e, em alguns casos, fizeram poucos esforços para reduzir a esfera de autonomia das FFAA. Assim, os novos problemas de segurança – guerrilhas e narcotráfico respectivamente – outorgaram aos militares as condições para ampliar sua influência em áreas que estavam vedadas a estes pela doutrina “Lleras” (ORTIZ, 2005). Ou seja, as Forças Armadas sentiram-se progressivamente legitimadas para intervir em questões da administração civil que, de acordo com a sua visão, tinham incidência na segurança interna (ORTIZ, 2005).

Durante o governo de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), pouco foi feito para contrapor a progressiva autonomia militar nas funções repressivas e para controlar a separação crescente dos assuntos castrenses das demais concepções políticas do Estado, de modo que a questão militar continuou sendo prerrogativa da cúpula castrense (LEAL, 1994). Em 1968, colocou-se em marcha o Plano Andes, uma adaptação do Plano Lazo às realidades que então surgiam com o conflito guerrilheiro<sup>77</sup>. O Plano Andes começou a perder vigor em

---

<sup>75</sup> "Atores do conflito", na Revista Semana, 04 de janeiro de 2014.

<sup>76</sup> A este respeito, Stepan (1986:25) descreve como, ao destituir a Ruiz Novoa, que liderava as mudanças para a formação do "novo profissionalismo" no Exército colombiano, a elite política conservadora conteve o pleno autoritarismo burocrático no Cone Sul.

<sup>77</sup> Quatro anos atrás haviam surgido as Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia - FARC e o Exército de Libertação Nacional - ELN.

1969, entre outras razões, pela destituição neste mesmo ano do Comandante do Exército, General Guillermo Pinzón Caicedo, quem se opunha ao controle civil dos créditos militares (ROUQUIÉ, 1984:246; LEAL, 1994).

O presidente Misael Pastrana (1970-1974), embora tenha criado em 1972 o Conselho Nacional de Segurança, para que, sob a coordenação do Ministério de Governo pudesse liderar a discussão dos problemas de ordem pública entre civis e militares, foi incapaz<sup>78</sup> de erradicar a ambivalência de funções militares e civis em questões de ordem pública, em um contexto no qual a instituição castrense aprofundava o combate às atividades dos grupos guerrilheiros e dos setores sociais os quais percebiam como vinculados a eles (LEAL, 1994).

A seu turno, a administração do presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) esteve marcada pela desconfiança do Presidente frente aos militares, assim como por um clima de descontentamento popular que desembocou na paralização nacional de setembro de 1977. Esta mobilização desencadeou um pronunciamento público de generais e de almirantes da guarnição de Bogotá exigindo do presidente medidas para controlar a desordem social. O governo López marca, por outro lado, a desapareção<sup>79</sup> da linha desenvolvimentista na política militar (LEAL, 1994).

Neste clima de protesto social e de reativação do movimento insurgente, o governo de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) levou adiante uma política repressiva que se materializou no decreto legislativo 1923 de 1978, o Estatuto de Segurança. Com esta normatividade, que seria a assimilação colombiana da Doutrina de Segurança Nacional, estabeleceu-se um conjunto de medidas da justiça penal militar, aplicáveis à população civil, de modo que a autonomia militar no manejo da ordem pública e as violações aos direitos humanos chegaram a níveis sem precedentes (LEAL, 1994).

A adoção da segurança nacional como diretriz militar e a autonomia conquistada no manejo da ordem pública encorajaram os militares a adotar abertamente posições políticas em relação ao problema da violência durante o governo Belisario Betancur (1982-1986). As relações entre o Presidente e os militares foram conflitivas e pioraram com o tempo, especialmente em virtude de sua política de paz com as guerrilhas e da lei de anistia, a qual pouco depois acolheu a cúpula do Movimento 19 de Abril (M-19), condenado por um roubo

---

<sup>78</sup> De fato, o Ministério de Governo tinha somente competência residual sobre o que estava excluído da definição militar de ordem pública, de modo que seu papel de coordenação geralmente se limitava a opinar sobre assuntos considerados próprios da órbita castrense (LEAL, 1994).

<sup>79</sup> Após a saída, em 1975 e 1977, dos generais do exército Álvaro Valência Tovar e José Joaquín Matallana, respectivamente, por suas críticas à gestão governamental.

de armas do Exército ocorrido em 1979. Betancur, por sua parte, buscou fortalecer as forças armadas fora do Exército, dando maior independência e capacidade à Polícia<sup>80</sup>.

As tensas relações entre o presidente e a cúpula castrense pioraram com o anúncio presidencial de investigar as atividades do MAS (Morte aos Sequestradores), grupo paramilitar financiado pelo narcotráfico ao qual estariam vinculados vários militares (LEAL, 1994). Nos últimos meses do governo Betancur, os militares conseguiram recuperar a iniciativa na condução da ordem pública, como consequência de vários fatos: o início do terrorismo com fins políticos dos grupos narcotraficantes, após o assassinato em 1984 do Ministro de Justiça; a reativação do estado de sítio e a ampliação da justiça penal militar aos delitos do narcotráfico; o rompimento em 1985, por parte do M-19, da trégua pactuada dentro do processo de paz com o governo e a posterior tomada, por esta guerrilha, do Palácio da Justiça, em 1985 (LEAL, 1994).

O presidente Virgilio Barco (1986-1990), por sua vez, teve relações menos com as FFAA. A partir de seu estilo tecnocrático, Barco impulsionou o que se denominou como Plano Nacional de Reabilitação - PNR<sup>81</sup>. De outra parte, a diversificação e o recrudescimento da violência que se inicia em 1988, com o aumento dos massacres paramilitares sobre setores camponeses, a onda de assassinatos de importantes personalidades desatada pelos narcotraficantes<sup>82</sup>, assim como a expansão das guerrilhas, colocaram em xeque a eficiência das instituições militares no manejo da ordem pública, crítica a que os altos mandos responderam com o argumento de que os recursos destinados às FFAA – que vinham crescendo desde o governo anterior – eram insuficientes (ROMERO, 2004; CUBIDES, 2007; LEAL, 1994). Outra questão que contribuiu para debilitar politicamente os militares durante a administração Barco, fortalecendo a gestão civil<sup>83</sup>, foi seus vínculos com grupos paramilitares (LEAL, 1994). O assassinato, em 1989, do candidato liberal à presidência da república, Luis Carlos Galán, e a guerra declarada pelo presidente ao narcoterrorismo, fez com que durante o último ano de seu governo os militares participassem plenamente na repressão ao narcotráfico, reduzindo sua preocupação com a subversão. Esta nova hierarquização das ameaças, que era compartilhada pelos altos mandos militares, favoreceu o processo de paz que conduziu à desmobilização do M-19 (LEAL, 1994). De outra parte, em matéria de normas

---

<sup>80</sup> Isso se traduziu na aprovação do grau máximo de general para seus oficiais, no aumento de seus efetivos, na modernização de seus equipamentos e armamentos, conforme Leal (1994).

<sup>81</sup> Esta era uma versão civil da antiga filosofia desenvolvimentista, com a qual se buscava tirar das guerrilhas, através de obras e inversões públicas, as zonas conflitivas e deprimidas (LEAL, 1994).

<sup>82</sup> Tal e como ocorreu com o Procurador General da Nação, Carlos Mauro Hoyos, assassinado em 1988.

<sup>83</sup> Em 1987, a Corte Suprema de Justiça proibiu o julgamento de civis por tribunais militares, a nomeação de um advogado civil como procurador delegado para as Forças Militares, e a sentença da Corte Suprema, em 1989, que determinou que os delitos cometidos fora de serviço por militares fossem julgados por civis (LEAL, 1994).

de defesa e segurança, continuou-se reagindo de maneira conjuntural<sup>84</sup> às graves circunstâncias de ordem pública geradas pelas ações paramilitares e de narcotraficantes (LEAL, 1994).

## **2.6. A redução de prerrogativas militares no governo de César Gaviria**

Desde o início dos anos 1990, o alto nível de violência desencadeado pelas guerrilhas e narcotraficantes incrementou a relevância política dos assuntos de segurança, incentivando os sucessivos presidentes a buscar um maior controle sobre as estratégias dirigidas a neutralizar as ameaças à segurança interior, mudando assim o esquema de relações político-militares que havia operado durante a Guerra Fria (ORTIZ, 2005). A este incentivo se agregam as pressões domésticas e internacionais para que os organismos de segurança respeitassem os DDHH em suas operações. Da mesma forma, os distintos processos de negociação com grupos armados exigiram a implementação de algumas restrições às operações militares (ORTIZ, 2005). Outro aspecto que, segundo Avilés (2006), contribuiu para estabelecer restrições sobre a margem de independência das Forças Armadas em matéria de segurança e defesa foi a implementação do modelo neoliberal, no início da década de 1990, de onde derivou uma constante preocupação pela austeridade e eficiência do gasto público. Estas reformas econômicas limitaram tanto os recursos fiscais à disposição da cúpula castrense como as possibilidades de expandir a indústria militar e, como se verá mais adiante, no governo de Ernesto Samper, os planos para aumentar o número de homens (ORTIZ, 2005). Contribuiu também para reduzir o predomínio das forças militares em alguns âmbitos, para a debilitação da histórica relação dos EUA com os militares colombianos, como consequência da má reputação deles no que tange aos direitos humanos, para a corrupção, bem como para seu desinteresse inicial em participar da luta contra o narcotráfico (ISACSON, 2009:183-199).

A administração de Cesar Gaviria (1990-1994) teve de enfrentar a persistência da violência e, especialmente, a capacidade desestabilizadora do Cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar, razão pela qual assumiu diretamente as questões de segurança e defesa. Seu governo aproveitou a guerra contra o narcotráfico, iniciada por Virgílio Barco, bem como as mudanças internacionais ocasionadas pelo fim da Guerra Fria, para impulsionar uma abertura política que romperia com o sistema político bipartidarista e fechado que havia prevalecido

---

<sup>84</sup> Por exemplo, uma das últimas disposições do governo sobre defesa foi o decreto 814 de 1989, o Corpo Elite da Polícia, destinado a combater os grupos paramilitares e narcotraficantes. Em 1990, colocaram-se em uso brigadas móveis do Exército para enfrentar a subversão (LEAL, 1994).

desde 1958. Este processo trouxe como resultado uma nova Constituição, em 1991, em cuja elaboração foram protagonistas os guerrilheiros do M-19, os quais alguns anos antes haviam-se reintegrado à vida institucional. Paralelamente, o governo iniciou conversações de paz com o Exército de Liberação Nacional - ELN e com as FARC, primeiro na Venezuela e depois no México, e lançou sua política de submissão à justiça, que ofereceu rebaixas de penas e trato preferencial aos narcotraficantes que se entregaram (ISACSON, 2009). No entanto, ambas as iniciativas acabaram fracassando: a primeira, produto da continuidade da confrontação armada, e a segunda, após a fuga de Pablo Escobar (ISACSON, 2009).

Embora a Constituição de 1991 não tenha incluído mudanças significativas em matéria militar e de segurança, o governo levou adiante avanços importantes destinados a fortalecer o controle civil, mediante a conformação de um núcleo de analistas e funcionários civis para apoiar as autoridades políticas na gestão da segurança, ao tempo em que reduzia as prerrogativas militares. Para a viabilidade destas mudanças pesou o cenário internacional pós Guerra Fria e, concretamente, o papel dos Estados Unidos e suas novas prioridades de política exterior: a guerra contra as drogas e a promoção da democracia (AVILÉS, 2006). Neste contexto, o Pentágono impulsionou o programa *International Military Education and Training* (IMET) que, em 1991, esteve dedicado à formação de civis e de militares estrangeiros no que diz respeito ao controle civil e aos direitos humanos. De outra parte, a Colômbia foi entre 1990 e 1993 um destacado receptor de ajuda norte-americana na América Latina. Entre 1984 e 1992, aproximadamente 6.844 soldados colombianos receberam treinamento no U.S. IMET (AVILÉS, 2006). A ênfase no controle civil foi complementada por várias disposições em matéria de direitos humanos, incluídas nos acordos antinarcóticos, como é o caso da Declaração de Cartagena de 1990, subscrita entre EUA e os países andinos (AVILÉS, 2006).

Em termos institucionais, Gaviria realizou diversas ações: criou o Conselho Presidencial para a Defesa e a Segurança – CPDS, orientada a centralizar a análise, projeto e direção das estratégias de segurança sob controle civil; designou o primeiro civil encarregado do Ministério de Defesa em cerca de quarenta anos, bem como nomeou um civil para a direção do Departamento Administrativo de Segurança – DAS, a principal agência de inteligência colombiana; criou a Comissão de Inteligência como parte da CPDS; implementou o Departamento de Direitos Humanos dentro das Forças Armadas; determinou que as promoções deixassem de ser prerrogativas internas das forças militares para ser supervisionadas pelo Presidente; proibiu constitucionalmente o julgamento de civis por militares e, finalmente, criou a Unidade de Justiça e Segurança no Departamento Nacional de

Planejamento para coordenar o investimento nos setores de justiça, defesa e segurança (AVILÉS, 2006; ROMERO, 2004; LEAL, 1994; ORTIZ, 2005). A CPDS definiu uma estratégia nacional para enfrentar os problemas de segurança interna, a Estratégia Nacional contra a Violência, através da qual se reconhecia a multiplicidade da violência, incluindo as violações aos direitos humanos por parte do Estado, e se enfrentava a dispersão que até então havia predominado entre os organismos estatais. Os temas mais destacados da Estratégia, em termos do problema de segurança nacional, foram o judicial e o militar, direcionados a resolver duas dimensões da debilidade do Estado colombiano: o monopólio da justiça e o uso da força (LEAL, 1994).

Embora todas estas mudanças tenham fortalecido o controle civil do setor de defesa, a gestão da política de segurança continuou sendo limitada, por exemplo, em matéria de aquisições (ORTIZ, 2005). Em geral, os avanços no controle civil foram incapazes de materializar condições de subordinação e de autonomia compatíveis com a consolidação democrática (DÁVILA, 1998). Isso se torna mais evidente a julgar pela ênfase “militarista e criminalizante” que caracterizou a estratégia de “guerra integral” contra a guerrilha e o narcotráfico, implementada na segunda metade do governo Gaviria (DÁVILA, 1998:170). Nestas novas condições políticas, o orçamento militar duplicou-se e o número de soldados profissionais cresceu, como parte da modernização das Forças Armadas. Para financiar este gasto, o governo criou um “imposto de guerra<sup>85</sup>” que justificou como necessário para melhorar a segurança interna, mediante a criação de brigadas móveis, o fortalecimento das capacidades de inteligência e de transporte, assim como a defesa da infraestrutura energética do país (AVILÉS, 2006: 66-68). Dentre os fatores que contribuíram para manter o peso castrense no manejo da segurança neste período Dávila (1998:170) destaca a “reverência” dos civis frente aos militares em assuntos operativos de ordem pública, a qual estava relacionada com o desconhecimento inicial dos políticos em relação a estas matérias, bem como com o desconhecimento recíproco entre civis e militares, sendo ambas as situações efeitos do previsto na Frente Nacional (DÁVILA, 1998:170).

As relações entre civis e militares tornariam a agitar-se durante a administração de Ernesto Samper (1994-1998). Para fins analíticos, este período revela dois momentos claramente delimitados. O primeiro inicia em agosto de 1995 com o escândalo do chamado

---

<sup>85</sup> Esta medida foi implementada através do decreto 416 de 1991 e tinha como base as exportações de petróleo, carvão, níquel, gás e as chamadas telefônicas internacionais. Do mesmo modo, os contribuintes que pagavam mais de um milhão de pesos anuais – mil reais – a título de imposto de renda, seriam gravados em 5%.

processo 8000<sup>86</sup> e a rápida renúncia do Ministro de Defesa Fernando Botero. Neste contexto se deu uma perda do terreno conquistado pelos civis na definição das políticas de segurança e defesa e, ante a ausência de uma condução civil clara, as Forças Armadas retomaram seus comportamentos anteriores ao governo Gaviria, ao desenvolver uma estratégia relativamente autônoma de combate à guerrilha (DÁVILA, 1999). Neste mesmo ano, as Forças Armadas criticaram publicamente as exigências governamentais para que os militares aderissem às normas de direitos humanos e vetaram a possibilidade de desmilitarizar um município para adiantar um processo de negociação com a guerrilha das FARC. No ano seguinte, no contexto da polarização política que questionava a legitimidade do governo, veio a público a ruidosa renúncia do comandante da Segunda Divisão do Exército, General Ricardo Emílio Cifuentes Ordoñez<sup>87</sup>. Mesmo assim, mencionou-se insistentemente a existência de planos e reuniões para derrubar Samper<sup>88</sup>, nas quais estaria comprometido um setor das Forças Armadas em aliança com elites políticas e empresariais.

Com um Presidente encurralado pela ilegitimidade de seu mandato, as instituições castrenses conseguiram pressionar o governo e o Congresso para a adoção de normas em caráter de exceção, semelhante àquelas expedidas anteriormente no marco do estado de sitio, bem como para a aprovação de um novo imposto de guerra (DÁVILA, 1999:380).

O segundo momento nas relações civis militares começa em agosto de 1996 com o ataque das FARC à base militar das Delícias no departamento de Putumayo, em virtude do qual a guerrilha capturou sessenta soldados. Este fato inaugurou uma crise militar sem precedentes que se estendeu por dois anos, durante os quais a força pública sofria duros reveses nas mãos da guerrilha (LAIR, 2004). Sofria também com uma fase de crítica e questionamento à estratégia e à tática do Exército, e à capacidade e eficiência das instituições armadas para controlar a ordem pública, detendo o avanço guerrilheiro e paramilitar (DÁVILA, 1999). Nesta conjuntura, aumentaram as pressões civis por maior eficiência dos militares, e a Comissão de Racionalização do Gasto e das Finanças Públicas – CRGFP reduziu o gasto militar, recomendando suspender os planos de expansão, especialmente no caso do Exército (ROJAS, 2012:245). Do mesmo modo, iniciativas governamentais que

---

<sup>86</sup> Esta é a maneira pela qual se conhece a investigação judicial aberta pela Fiscalização Geral da Nação, devido às contribuições do Cartel de Cali para a campanha presidencial de 1994.

<sup>87</sup> “El Presidente no merece mi respaldo”, em *El Tiempo*, 27 de janeiro de 1996.

<sup>88</sup> “The open opposition of sectors of the military to Samper’s administration was ultimately coupled with meetings between these sectors and conservative political elites to discuss the removal of Samper. Individuals linked with this opposition to Samper and a select group of military officers approached Ambassador Frechette in August 1995 to ask whether the United States would support the forcible removal of Samper and a transition government to new elections. Frechette responded that in no way would the United States support a military takeover, despite the fact that U.S. pressure was exacerbating this opposition, arguing that Samper’s removal should be conducted through a legal, constitutional process” Aviles, (2005: 41). Ver, “Habla el conspirador”, en *Semana*, diciembre 21, 1998.

buscavam incrementar o número de soldados profissionais foram frustradas por preocupações sobre o déficit fiscal (AVILÉS, 2006: 83-84).

A centralidade do ajuste fiscal dentro do debate do gasto militar, bem como o convencimento, entre a classe política, de que o orçamento do setor de defesa era suficiente para conter a insurgência, fizeram com que em 1993 e em 1996 os Comandantes Gerais do Exército (Hernán Guzmán e Harold Bedoya) reclamassem inutilmente da falta de instrumentos básicos, uniformes, armamentos e helicópteros (AVILÉS, 2006: 68-85). Em relação a estas reclamações, convém mencionar que, embora entre 1990 e 1998 o aumento orçamentário tenha permitido ampliar a tropa, o mesmo não ocorreu em termos de munição, reposições, combustível e equipamentos de comunicação (AVILÉS, 2006: 68-85).

A situação de precariedade vivida pelos militares nesta conjuntura aprofundou-se não somente pelas relações difíceis do Presidente Samper com o governo de Washington, mas também pela má reputação das forças militares, comprometidas com a violação dos DDHH e corrompidas pelo poder do narcotráfico (ISACSON, 2009). Como consequência, os Estados Unidos teriam de concentrar sua cooperação em matéria de segurança na Polícia, de maneira que seu chefe, o general Serrano, converteu-se no principal contato entre este país e o Estado colombiano (ISACSON, 2009:183-199; RAMÍREZ; CADENAS, 1999; ROMERO, 2004). A decisão norte-americana de orientar sua assistência através da Polícia não se deveu unicamente a que esta era uma instituição menos questionada, mas também se explica dentro de uma estratégia da diplomacia estadunidense que pretendeu influenciar na política de segurança da Colômbia, fazendo “oscilar” seu apoio entre as distintas agências de segurança e autoridades políticas (ORTIZ, 2005:584).

O menor peso político dos militares fez com que sua oposição a qualquer intento de negociação com a guerrilha começasse a se debilitar, o que foi aproveitado pelos civis interessados em explorar uma negociação de paz (DÁVILA, 1999). Assim, em 1997, o governo desmilitarizou uma região do sul do país em troca da liberação de soldados em poder das FARC, em um processo no qual a organização insurgente não só impôs condições como também se utilizou do ato das liberações para mostrar capacidade político-militar. Enquanto isso, as forças militares encabeçadas por seu Comandante, general Harold Bedoya, combinaram uma atitude de aceitação do processo com um discurso de rechaço aberto (AVILÉS, 2006). Nesse mesmo ano, o general Bedoya foi removido por “razões de estado”, motivando o protesto de centenas de oficiais do Exército, os quais em frente ao Ministério de Defesa pediram ao seu Comandante para ignorar a determinação presidencial, aumentando os temores de um iminente golpe militar (AVILÉS, 2006; WATSON, 2000).

A esta altura, as deficiências no profissionalismo e na efetividade das Forças Armadas far-se-ão cada vez mais notórias, tomando em conta que durante os anos 1990 a guerra havia entrado em uma nova fase na qual as FARC e o ELN haviam aumentado sua capacidade de combate, financiados com os recursos que extraíam do crescimento das áreas cocaleiras do sul do país e da extração petroleira na região oriental, respectivamente (CUBIDES, 2007; CHERNICK, 2008). Nesta mesma conjuntura, a expansão paramilitar, que a partir de 1997 seria conformada nas Autodefesas Unidas de Colômbia – AUC<sup>89</sup>, será favorecida entre outros fatores<sup>90</sup> pela sistemática colaboração que receberam de parte das Forças Armadas durante os governos de Gaviria e de Samper (AVILÉS, 2006). Estes dois governos facilitaram as condições jurídicas e políticas para o avanço paramilitar<sup>91</sup>, sob a premissa equivocada de que a privatização da segurança era uma alternativa para encarar o agravamento da violência, mantendo uma estratégia contra insurgente de “baixo custo” (AVILÉS, 2006).

Desse modo, a possibilidade de que estas milícias civis pudessem se converter em grupos paramilitares como havia ocorrido antes, não dissuadiu o governo Gaviria de utilizá-las. Ao contrário, seu Ministro de Defesa deu liberdade para que os civis pudessem desempenhar tarefas de contra insurgência, mediante o decreto 356, de fevereiro de 1994, o qual estabeleceu os “serviços especiais de vigilância e segurança”, assim como as “Cooperativas de Vigilância e Segurança Privada” (AVILÉS, 2006:118). Com base no referido decreto, a administração Samper autorizou a criação de Associações Comunitárias de Vigilância Rural (CONVIVIR) com o argumento de que se limitariam a “funções defensivas”, apoiando as Forças Armadas com inteligência nas comunidades locais, e de que tanto estas como seus integrantes seriam regulados pelo Estado (AVILÉS, 2006). O Ministro de Defesa Fernando Botero Zea foi o principal promotor das CONVIVIR, que estavam inspiradas nas rondas campesinas do Peru (DÁVILA, 1999; ROMERO, 2004). Desse modo, o governo Samper reviveu na prática o mecanismo de autodefesas campesinas que havia sido declarado ilegal em 1989 (DÁVILA, 1999).

---

<sup>89</sup> Em 1997, as AUC eram uma federação de espectro nacional, composta por seis grupos dentre os quais as autodefesas campesinas de Córdoba e Urabá, ACCU, eram o setor mais importante. Além das AUCC, haviam as estruturas dos Llanos Orientais, Cundinamarca, Casanare, Santander e Sur del Cesar, Magdalena Medio e Valle del Cauca (ROMERO, 2004).

<sup>90</sup> Quatro seriam os fatores que possibilitariam o surgimento das AUC: elites regionais dispostas a apoiá-las política e economicamente, assessoria, ou ao menos cooperação, de parte dos setores das FFAA, liderança de grupos ou indivíduos vinculados ao narcotráfico, e pressão política e militar da guerrilha. Para uma explicação acerca do processo que vai de estruturas embrionárias a estruturas consolidadas dos grupos paramilitares, ver Cubides (2004).

<sup>91</sup> De acordo com este autor, quem se baseia em dados do *Human Rights Watch*, os grupos paramilitares de direita foram responsáveis pela maioria dos massacres e assassinatos políticos ocorridos durante os anos noventa. Estas ações, nas quais teriam perdido a vida cerca de 4000 pessoas, eram dirigidas contra os acusados de apoiar as organizações guerrilheiras, os que se percebiam como críticos do modelo econômico imperante ou perigosos para os interesses das elites econômicas nacionais ou regionais.

## CAPÍTULO 3

### **As relações civis-militares em meio ao Plano Colômbia e à Política de Segurança Democrática**

#### **3. Introdução**

Este capítulo busca analisar a dinâmica das relações civil-militares colombianas entre 2000 e 2010. Este período abarca os governos Pastrana e Uribe, assim como a execução do Plano Colômbia. Buscamos, com isso, analisar a política de segurança e defesa que se desenvolve durante uma década: suas dimensões normativas e operativas, a forma em que esta contribuiu com o processo de crescimento, profissionalização e modernização das FFAA, bem como a maneira com que, desde o poder executivo, conduziu-se o estamento militar, particularmente no que tange aos principais conflitos havidos entre os civis e os militares.

#### **3.1. A administração de Andrés Pastrana (1998-2002)**

Com o governo de Pastrana, as relações com os EUA começaram uma nova fase: o “conflito armado” foi incluído formalmente na agenda bilateral e às operações antidrogas se adicionou o objetivo de enfrentar os grupos armados ilegais. Sob a premissa de que estes agrupamentos eram financiados pelo narcotráfico, a superação do conflito deixou de ser um objetivo secundário na política dos Estados Unidos, de modo que este país se envolveu abertamente nos detalhes da estratégia militar e política para estimular a desmobilização das guerrilhas e dos paramilitares (GUAQUETA, 2006: 209). No entanto, a exitosa ofensiva despendida pelas FARC entre 1996 e 1998, bem como a incapacidade do Estado para enfrentar um conflito transbordado, levaram a população a manifestar-se massivamente<sup>92</sup> a favor da paz, e as elites nacionais a convencerem-se sobre a necessidade de fortalecer a capacidade coercitiva do Estado (TICKNER, 2007). Nesta conjuntura, o presidente Andrés Pastrana (1998-2002) decidiu iniciar um novo processo de paz com as FARC, enquanto

---

<sup>92</sup> Durante a década de 1990 a mobilização social pela paz apresentou um crescimento que alcançou seu ponto máximo no dia 26 de outubro de 1997, quando cerca de dez milhões de cidadãos foram às urnas para exigir dos atores armados e do governo o término do conflito armado. A este respeito, ver: “El mandato por la paz es obligatorio”, em *El Tiempo*, 30 de junho de 1998.

empreendia paralelamente um processo de modernização das Forças Armadas (ROJAS, 2012).

Nesse sentido, o Plano Colômbia era uma espécie de “Plano Marshall” através do qual o governo colombiano convidava os EUA e a comunidade internacional a participar de um esforço de paz e reconstrução no qual os cultivos ilícitos eram vistos como um problema social. Ao início do governo, o Presidente Pastrana defendia sua política de paz com o argumento de que a solução do narcotráfico passava pelo término do conflito e que a problemática dos cultivos ilícitos exigia medidas socioeconômicas em lugar de políticas repressivas<sup>93</sup>. No entanto, um ano e meio depois, o cenário havia variado de forma notória, pois a preponderância dos interesses dos EUA em relação à guerra contra as drogas, bem como a falta de concreção do lado colombiano, deram lugar ao “Plano para a paz, a prosperidade e o fortalecimento do estado”, o qual se fundamentou no pressuposto de que as drogas ilícitas eram uma ameaça à segurança nacional e de que o estado era demasiado débil para enfrenta-las sozinho, em virtude de sua falta de monopólio sobre o território (TICKNER, 2007: 99-100). A esta altura, o Presidente havia mudado a agenda política com que fora eleito e considerava que, dando ênfase à capacidade militar do Estado, em poucos de anos forçaria a guerrilha a negociar sua rendição<sup>94</sup>.

No ano 2000, então, com o início do Plano Colômbia, a liderança civil voltou a tomar a iniciativa na implementação de uma estratégia de segurança, questão na qual, como se advertiu anteriormente, o governo Samper havia retrocedido. A ajuda externa e os novos impostos orientados ao setor de defesa motivaram o aumento do pessoal civil do Ministério de Defesa, bem como uma atitude mais assertiva dos civis em termos de orçamento e gestão (ISACSON, 2009: 204).

Do mesmo modo, entre 1998 e 2000, deu-se impulso à modernização e fortalecimento militar em termos de estratégia, mobilidade, inteligência, direitos humanos e justiça militar, (ISACSON, 2009). Em matéria de aquisição de equipamentos, o esforço orçamentário esteve concentrado na aquisição de helicópteros de combate para melhorar a mobilidade, o que se complementou com uma nova estratégia dirigida a concentrar efetivos em menos lugares do território e desloca-los de maneira rápida para prevenir e contra-atacar os ataques insurgentes<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> “Las dos caras de Jano”, em *Semana*, 28 de fevereiro de 2000.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Ver: “¡Adiante, arr!”, em *Semana*, 16 de outubro de 2000.

Sobre as repercussões deste processo de reforma militar que envolveu principalmente o Exército, enfatizando as operações conjuntas e especiais, o coronel estadunidense John Cope disse:

“O instrumento militar também é mais capaz do que foi durante a década de noventa. Graças à visão e impulso do movimento de reforma militar que liderado pelos generais Tapias, Mora e Ospina foi possível modernizar o pensamento estratégico, a arte operativa, a tática e a capacidade militar” (VARGAS, 2010:189, tradução nossa<sup>96</sup>).

Nesta mesma ordem de ideias, um discurso do ex-presidente pronunciado no dia 7 de agosto de 2001, durante a comemoração do dia do Exército, contribui para ilustrar o alcance do fortalecimento militar que liderou:

“Hoje não queremos na Colômbia ‘exércitos de mendigos’, que assim supram as carências com valentia. Queremos um Exército forte, moderno e também vitorioso e estamos trabalhando unidos para lográ-lo. Sem dúvida, em 1998 o país tinha Forças Militares e de Polícia vulneráveis, insuficientes para proteger a vida e bens dos colombianos. Hoje podemos dizer com satisfação em frente aos soldados da Pátria que temos uma Força Pública poderosa, capacitada, profissional, tecnologicamente dotada, com a moral em alta, pronta para afrontar e ganhar qualquer enfrentamento que nos coloquem os inimigos da convivência em harmonia (...). As Forças Armadas que deixaremos para a Colômbia serão as Forças Armadas mais grandes, fortalecidas, modernas e profissionais de toda sua história. Para isso, incrementamos o número de soldados profissionais em 150%, passando de 22.000 em 1998 a 55.000 hoje. Ademais, também estamos incrementando o contingente de soldados regulares, os quais passaram de 57.000 em 1998 a 73.000 este ano, e chegarão a 103.000 em 2004. Temos uma meta bem ambiciosa mas a estamos cumprindo: De fato até agora e com o contínuo desenvolvimento do Plano Fortaleza nos anos subsequentes, para o ano de 2004 teremos uma força total de cerca de 160.000 homens. O dobro do que tínhamos em 1998! (...) O estabelecimento e posta em marcha da Força de Implantação Rápida, que conta com 5.000 homens, deu vigor à capacidade de nossa Força Pública e devolveu aos colombianos a tranquilidade e a confiança em seu Exército (...). Também tem sido fundamentais as Brigadas Móveis, a Brigada contra o Narcotráfico – que vem operando com três batalhões – a Central de Inteligência Conjunta e a Brigada Fluvial de Infantaria de Marinha da Armada Nacional, cuja ação combinada tem articulado os mais duros golpes aos violentos (...). Eu recebi uma Força Pública que contava apenas com 4 helicópteros pesados artilhados e 72 helicópteros para o transporte de tropas e materiais. Ao terminar este ano, teremos 16 helicópteros pesados artilhados e 154 para transporte (LE MONDE DIPLOMATIQUE, 2001, tradução nossa<sup>97</sup>).

<sup>96</sup> El instrumento militar también es más capaz de lo que fue durante la década de los noventa. Gracias a la visión e impulso del movimiento de reforma militar que lideraron los generales Tapias, Mora y Ospina ha sido posible modernizar el pensamiento estratégico, el arte operativo, la táctica y la capacidad militar.

<sup>97</sup> Hoy no queremos en Colombia « ejércitos de pordioseros », así suplan las carencias con valentía. Queremos un Ejército fuerte, moderno y también victorioso y estamos trabajando unidos para lograrlo. Sin duda, en 1998 el país tenía unas Fuerzas Militares y de Policía vulnerables, insuficientes para proteger la vida y bienes de los colombianos. Hoy podemos decir con satisfacción en frente de los soldados de la Patria que tenemos una Fuerza Pública poderosa, capacitada, profesional, tecnológicamente dotada, con la moral en alto, lista para afrontar y ganar cualquier enfrentamiento que nos planteen los enemigos de la convivencia en armonía (...) Las Fuerzas Armadas que dejaremos a Colombia serán las Fuerzas Armadas más grandes, fortalecidas, modernas y profesionales de toda su historia. Para ello, hemos incrementado el número de soldados profesionales en un 150%, pasando de 22.000 en 1998 a 55.000 hoy. Además, también estamos incrementando el contingente de soldados regulares, los cuales han pasado de 57.000 en 1998 a 73.000 este año y llegarán a 103.000 en el año 2004. Tenemos una meta bien ambiciosa pero la estamos cumpliendo: Con lo hecho hasta ahora y con el continuo desarrollo del Plan Fortaleza en los años subsiguientes,

Embora o presidente Pastrana tenha respondido com fatos às históricas demandas castrenses para contar com mais recursos, os conflitos entre civis e militares voltariam a ocorrer. O motivo das tensões seria a política de paz e o foro militar. Assim, em março de 2001, a autonomia castrense fez-se evidente em relação à ordem presidencial para desmilitarizar três municípios nos departamentos de Antioquia e Bolívar, a fim de iniciar diálogos com o ELN. Naquela oportunidade, os militares não acataram a ordem de Pastrana e as conversações com esta guerrilha terminaram sendo suspensas (ISACSON, 2009:191).

Dois anos atrás, havia ocorrido o que Isacson (2009) qualifica como a pior crise civil-militar desde 1958, ocasião em que o ministro da Defesa Rodrigo Lloreda, junto a 16 generais e 31 coronéis, apresentaram suas renúncias. Os motivos de tão grave incidente foram, de um lado, o anúncio do governo de que a zona desmilitarizada dentro do processo de negociação com as FARC (cerca de 42.000 km entre os departamentos de Meta e Caquetá) poderia manter-se por tempo indefinido (AVILÉS, 2006; WATSON, 2000; ROJAS, 2012).

Por outro lado, operou-se a destituição dos generais do Exército Fernando Millán e Rito Alejo del Rio, acusados de vínculos com paramilitares, assim como a expedição de uma lei que excluía as violações de direitos humanos da justiça penal militar (AVILÉS, 2006:128). A pressão castrense obrigou o Presidente a conceder aos militares uma mudança na redação do artigo 3 do Código Penal Militar, o qual restringia a tortura, a desaparecimento forçada e o genocídio, condutas estas que seriam conhecidas pela justiça ordinária<sup>98</sup>. Esta codificação ia contra a jurisprudência que a Corte Constitucional adotava desde 1997, quando disse que nenhuma violação de direitos humanos poderia ser conhecida pela justiça militar, no entendimento de que a “mentalidade criminal rompe a conexão com o serviço”. Em 2000, o Conselho Superior do Judiciário, instância encarregada de resolver os conflitos de competência entre a jurisdição ordinária e a militar, incorporou a posição da Corte Constitucional no caso de uma pessoa desaparecida durante a tomada do Palácio de Justiça, em 1985. Esta decisão da justiça constituiu não somente uma vitória dos defensores de direitos humanos como também um avanço em termos de controle civil<sup>99</sup>.

---

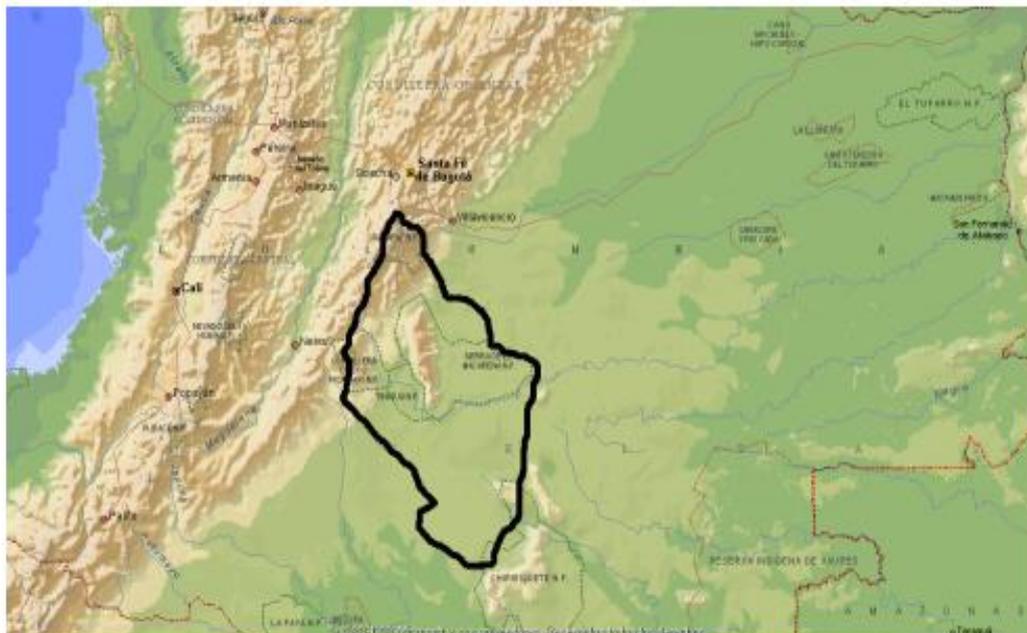
para el año 2004 tendremos un pie de fuerza total de cerca de 160.000 hombres. ¡El doble de lo que teníamos en 1998! (...) El establecimiento y puesta en marcha de la Fuerza de Despliegue Rápido, que cuenta con 5.000 hombres, ha vigorizado la capacidad de nuestra Fuerza Pública y ha devuelto a los colombianos la tranquilidad y la confianza en su Ejército (...). También han sido fundamentales las Brigadas Móviles, la Brigada contra el Narcotráfico —que ya tiene operando tres batallones—, la Central de Inteligencia Conjunta y la Brigada Fluvial de Infantería de Marina de la Armada Nacional, cuya acción combinada ha propinado los más duros golpes a los violentos (...) Yo recibí una Fuerza Pública que contaba apenas con 4 helicópteros pesados artillados y 72 helicópteros para el transporte de tropas y materiales. Al terminar este año, tendremos 16 helicópteros pesados artillados y 154 para transporte.

<sup>98</sup> “Santos les está dando a los militares lo que Uribe nunca se atrevió a concederles”, na Silla Vacía, 16 de novembro de 2011.

<sup>99</sup> *Ibidem*.



**Figura 2:** Território da Zona de Distensão 1998-2002.  
**Fonte:** BBC Mundo, 2001.



**Figura 3:** Zona de distensão  
**Fonte:** (García, 2007:40)

### 3.2. A Política de Segurança de Pastrana

No que diz respeito à formulação da política de segurança, o primeiro aspecto que deve ser assinalado em relação às implicações políticas é que esta selou o reconhecimento de que no país se encenava um conflito que requeria respaldo dos civis para com as FFAA, para que pudesse ser enfrentado com eficácia e legitimidade (ROJAS, 2012). No projeto de uma estratégia clara e integral frente aos problemas de segurança, o Estado deveria desenvolver capacidades de planejamento e de seguimento das quais carecia até antes de 1998. Neste caminho, firmou-se um acordo de cooperação entre EUA e Colômbia, no marco da Terceira Conferência de Ministros de Defesa, celebrada em Cartagena em dezembro de 1998. Este acordo permitia o intercâmbio entre efetivos militares e ajuda a Colômbia a reformar suas FFAA. Ademais, melhoraria a mobilidade operacional, a obtenção de informação de inteligência, as atividades de comando e de controle. Além disso, criava um comitê bilateral e permanente para assuntos de Segurança, o qual se concentraria em identificar as necessidades para o combate contra as drogas (ROJAS, 2012). Por outro lado, uma comissão estadunidense recebeu o encargo de verificar o funcionamento da justiça penal militar na Colômbia, assim como de avaliar um projeto de lei orientado ao seu aperfeiçoamento e celeridade, particularmente em casos de violações aos DDHH (ROJAS, 2012).

Em 1999, o Comando das FFAA criou a Equipe Estratégica para a Mudança, encarregada de elaborar um plano de modernização e reestruturação que abarcava o fortalecimento dos recursos humanos mediante a modificação dos modelos de comando, controle e estruturas hierárquicas, a transformação na instrução e treinamento militar, o melhoramento no uso dos recursos humanos e técnicos, e a modernização de seus sistemas de comunicações (ROJAS, 2012). Também se desenvolveram mesas de trabalho das quais participaram legisladores e representantes dos militares para elaborar os projetos de lei encaminhados com vistas na profissionalização e reestruturação militar.

Em agosto de 2001, o Presidente Pastrana sancionou a Lei 684 de 2001, ou lei de Defesa e Segurança Nacional, que criou um sistema de segurança e defesa, definiu funções e, sobretudo, estabeleceu responsabilidades nestas matérias para os funcionários civis em âmbito nacional, regional e local. Esta lei organizou ainda o planejamento em segurança e defesa, ordenando a Força Pública e o Ministério de Defesa a elaborar planos a nível estratégico, operativo e orçamentário, além de ter concedido “funções de polícia judicial” às FFAA

(ROJAS, 2012:244). Apesar de sua curta vigência<sup>100</sup> e de ignorar o contexto do pós Guerra Fria, tendo um “viés militarista”, a Lei 684 de 2001 substituiu e atualizou a Lei 48 de 1968, que havia sido até então a única “diretriz militar” com alcance estratégico (LEAL, 2004:178-179).

### 3.3. Aumenta o gasto em Segurança

A formulação de uma Política de Segurança implicava também o incremento do gasto em segurança (ROJAS, 2012:245). Como adverte Borrero (2006:122), durante as primeiras décadas de atuação contra insurgente até final dos anos 1980, o país manteve-se junto com Costa Rica e México entre as nações latino-americanas de menos gasto relativo (frente ao PIB) em segurança e defesa. Isso, dado que o conflito se desenrolava em zonas periféricas, sem colocar em risco nem o Estado e nem o estabelecimento. Nesse sentido, é durante os anos noventa que o modesto gasto em segurança do país<sup>101</sup> sofreu um importante aumento, passando de 367.139 milhões de pesos em 1990 a 4.437.311 milhões em 1999 (AVILES, 2006; 84). No entanto, a essa altura o país enfrentava o paradoxo de que o gasto em segurança seguia sendo insuficiente frente à magnitude da ameaça, porém ao mesmo tempo ameaçava a estabilidade macroeconômica (ROJAS, 2012:245). De fato, no início de 1999, a deterioração econômica geral das finanças públicas, com um déficit anual de 5% do PIB, obrigou o país a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), empreendendo uma severa política de ajuste (RAMÍREZ; CADENAS, 1999). Enquanto isso, havia inquietude em Washington pelo descumprimento por parte do governo colombiano de seus compromissos antidrogas, bem como com o financiamento de 4 bilhões de dólares com o qual deveria contribuir dentro do Plano Colômbia (ROJAS, 2012:245-246).

Apesar das dificuldades fiscais, Pastrana respondeu à solicitação do Departamento de Defesa no sentido de que tanto o Estado como o setor privado deveriam fazer maiores sacrifícios para sustentar o gasto em segurança (ROJAS, 2012:246). Assim, o governo decretou os denominados “bônus de segurança”, destinados ao financiamento do Exército, com os quais arrecadou 1 bilhão e 400 milhões de pesos<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> A Lei 684 de 2001 foi declarada inexecutável pela Corte Constitucional mediante a sentença C-251 de 2002.

<sup>101</sup> No estudo quantitativo de Isaza e Campos (2007:5), a média histórica entre 1926 e 1998 foi de 1,8%.

<sup>102</sup> “La mala suerte dos bonos de guerra”, en El Tiempo, 23 de febrero de 2003.

### 3.4. A Campanha no sul, a primeira prova das FFAA renovadas e fortalecidas

A campanha no sul foi a prova de fogo da estratégia militar implementada durante a primeira etapa do Plano Colômbia: 1998-2002. Em dezembro de 2000, dois batalhões antinarcóticos equipados com 47 helicópteros e apoiados por equipes de comunicação e inteligência, iniciaram o “*Push into Southern Colombia*”. Esta ofensiva foi definida para apoiar tarefas de erradicação aérea em Caquetá e Putumayo.

A missão dos batalhões consistia em ingressar nas áreas produtoras de drogas, “limpar” da presença de guerrilheiros e assegurar-las para as fumigações a cargo da Polícia. As fumigações entre 2000 e 2001 foram feitas empregando *Round-Up* (uma mescla composta por glifosato); aviões “*Turbo Thrush*” foram encarregados da dispersão do veneno, contando com o apoio de helicópteros do Exército e da Polícia (ROJAS, 2012:259).



**Figura 4:** Mapa da Colômbia

**Fonte:** (ICIJ, 2014)

O êxito relativo inicial das fumigações, e a pouca resistência que encontraram por parte da guerrilha, foi ofuscado por acusações de ONGs estadunidenses no sentido de que os grupos paramilitares, mediante ações brutais contra a população civil, haviam assegurado as zonas de erradicação. De fato, os paramilitares chegaram à zona em fins de 1998 e desalojaram as FARC de vários municípios (ROJAS, 2012:260).

Apesar do trabalho realizado pelas brigadas antidrogas, o Exército estava longe de recuperar o controle dos departamentos cocaleiros do sul. Ademais, depois de 2001, a eficácia das tarefas antinarcóticos começou a diminuir, principalmente devido ao traslado dos cultivos ilícitos e da produção de drogas para locais fora do alcance da brigada. O departamento de Nariño, para onde migraram os cultivos do Putumayo, passou de representar 6% da produção nacional de coca para 20% em 2003, convertendo-se no primeiro departamento cocaleiro do país (ROJAS, 2012:260).

De outra parte, a campanha no Putumayo teve pouco êxito, pois se intencionou ao mesmo tempo limpar a zona da presença insurgente através de uma ofensiva militar e erradicar os cultivos ilícitos mediante fumigações, bem como, em menor medida, com projetos de desenvolvimento. A região eleita tornava ainda mais difícil recuperar o controle territorial do Estado e acabar com os cultivos de coca. Próxima à zona do Caguán, esta zona dava refúgio e abastecimento ao grupo insurgente e, ao mesmo tempo, viu-se atacada por uma “crise humanitária”, produto da “guerra suja” empreendida pelos paramilitares (ROJAS, 2012:262-263).

Sobre o caráter estratégico da dinâmica de segurança no Putumayo, Vargas (2006) assinala:

“As drogas cumprem uma função muito clara na configuração e controle de um cenário estratégico que se condensa no Putumayo, mas que envolve Caquetá, Nariño e Cauca, e, de outro lado, a fronteira com Equador e Peru. Estas fronteiras já se estão constituindo no novo cenário onde se libera e se gera a mais recente dinâmica de ações insurgentes. Tal dinâmica está constituída por: 1. Cenários associados à lavagem de dinheiro. 2. Contrabando de insumos. 3. Contrabando de armas. 4. Sítio de refúgio e de atenção a combatentes feridos por ações de guerra. 5. Rotas de dupla via, com suporte na economia das drogas. 6. Fornecimento de materiais” (VARGAS, 2006:237, tradução nossa<sup>103</sup>).

---

<sup>103</sup> Las drogas cumplen una función muy clara en la configuración y control de un escenario estratégico que se condensa en el Putumayo pero que involucra a Caquetá, Nariño y Cauca, y de otro lado, a la frontera con Ecuador y Perú. Estas fronteras ya se están constituyendo en el nuevo escenario en donde se libra y genera la más reciente dinámica de acciones insurgentes. Dicha dinámica está constituida por: 1. Escenarios asociados al lavado de activos. 2. Contrabando de insumos. 3. Contrabando de armas. 4. Sitio de refugio y de atención a combatientes heridos por acciones de guerra. 5. Rutas de doble vía, con un soporte en la economía de las drogas. 6. Suministro de pertrechos.

Nestas condições, o fim do processo de paz do Caguán, em 2002, irá permitir que chegue ao poder quem fora seu principal opositor: Álvaro Uribe Vélez.

### **3.5. O governo de Álvaro Uribe Vélez: Condução civil ou militarização do mando civil?**

Para compreender a dinâmica civil-militar durante o governo de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) é fundamental analisar dois fatores: uma clara vontade por parte do Executivo de assumir diretamente o comando das FFAA, fazendo da segurança o eixo central de sua política, e o aprofundamento da participação estadunidense no conflito armado a partir de 2002 (SPENCER, 2011). Assim, nesta parte do capítulo, buscou-se mostrar de um lado a natureza da liderança exercida por Uribe e seu efeito sobre a institucionalidade militar – em termos de controle, eficiência e efetividade – e, de outro lado, o conteúdo formal e a implementação da Política de Defesa e Segurança Democrática – PDS.

Apesar de a reorganização militar desenvolvida por Pastrana ter levado a uma recuperação das FFAA, visível desde retomada de Mitú, em novembro de 1998, o tema da segurança havia se convertido no problema mais sentido entre a opinião pública, principalmente após o processo de paz com as FARC chegar ao seu fim, em fevereiro de 2002 (LEAL, 2006; BORRERO, 2006:133). O desencanto da opinião pública com as negociações do Caguán e a violência desencadeada pelos distintos atores do conflito (guerrilhas, paramilitares e Estado) permitiram a Álvaro Uribe Vélez, candidato dissidente do Partido Liberal, ascender nas pesquisas e ganhar as eleições presidenciais em primeiro turno, em março deste mesmo ano, derrotando a Horácio Serpa, candidato oficial do Liberalismo (LEAL, 2006; VELASQUEZ, 2011).

A proposta política de Uribe apoiava-se no pressuposto de que não eram a pobreza e a exclusão política a origem da violência, como se havia sustentado no país durante pelo menos duas décadas, mas sim que a situação de violência era a causa da pobreza e exclusão política (SPENCER, 2011). Para o novo Presidente, o que havia de ser feito era brindar a segurança, no entendimento de que a segurança gerava confiança, investimento, crescimento econômico, coesão social e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que garantia a participação política (SPENCER, 2011).



■ Zona desmilitarizada propuesta por el ELN    ■ paramilitares    ■ Zona de Distensión FARC    ■ ELN    ■ FARC

**Figura 5:** Mapa das regiões de influência dos grupos armados em 2001.

**Fonte:** (ICIJ, 2001)

Na frente internacional, o novo governo elaborou uma estratégia diplomática para incorporar o conflito interno como parte da guerra contra o terrorismo declarada pelos EUA em 2001, isso teve como pressuposto o apoio da Colômbia à invasão do Iraque, o que, por sua vez, permitiria que a assistência militar estadunidense não somente fosse prorrogada, mas também que se aprofundasse. Assim, o Plano Colômbia transformou-se no marco da guerra contra o terror, estendendo seus efeitos aos grupos guerrilheiros e paramilitares que haviam sido incluídos por este país em sua lista de organizações terroristas em 2001 (TICKNER, 2007; ROJAS, 2007; LEAL, 2006).

Desta maneira, a eleição de Uribe Vélez e sua posterior reeleição permitiram implementar uma solução de força ao conflito. Nesse sentido, a Política de Defesa e Segurança Democrática (PDSD), formalizada em 2003, foi mais além do Plano Colômbia,

iniciado por Pastrana, para situar a segurança no centro dos esforços de desenvolvimento e governabilidade do Estado colombiano (LEAL, 2004). A PDSO significou não apenas a institucionalização do peso que o Presidente concedeu ao tema da segurança, mas também o esforço mais importante desde a Estratégia Nacional contra a Violência para condução da política militar (LEAL, 2004).

Como se apontou anteriormente, amplos setores da sociedade deram seu apoio a uma política de segurança que propunha solucionar o conflito armado privilegiando abertamente o componente militar (VELASQUEZ, 2011:190). A este respeito, assinala o ex-Comandante das FFAA, General Jorge Mora:

“A vontade política que os militares sempre havíamos sentido falta e criticado em nossos estudos, planos e análises dos governos de turno, apresentava-se a nós com o respaldo de um orçamento adicional que através de um imposto ao patrimônio permitiria a aquisição de material indispensável, a ativação de unidades, a presença do Estado, a recuperação territorial, assim como a proposta inovadora da participação e compromisso cidadão com as instituições, tudo isso demarcado pelo conceito bandeira do novo governo: a Política de Segurança Democrática” (MORA, 2008:18, tradução nossa<sup>104</sup>).

### **3.6. A Política de Defesa e Segurança Democrática (PDSO) em termos normativos**

Formalmente, este marco político tinha como objetivo fundamental a prevalência do Estado de Direito em todo o território nacional, recuperando e fortalecendo o monopólio legítimo da força e a presença institucional, buscando, além disso, estreitar a comunicação e a confiança entre Estado e cidadãos (SPENCER, 2011). Para tanto, a PDSO se desdobrava em cinco objetivos específicos: consolidar o controle Estatal do território, proteger a população, eliminar o tráfico de drogas, construir e manter uma capacidade dissuasiva acreditável e, por último, prestação de contas com eficiência e transparência (SPENCER, 2011:78).

A PDSO havia sido anunciada desde o programa eleitoral de Uribe, conhecido como “Manifesto de 100 pontos”, no qual, grosso modo, propunha-se a continuar o Plano Colômbia para evitar o terrorismo, o sequestro, os massacres e as tomadas de municípios (ROJAS, 2012:233).

---

<sup>104</sup> La voluntad política que los militares siempre habíamos extrañado y criticado en nuestros estudios, planes y análisis de los gobiernos de turno, se nos presentaba con el respaldo de un presupuesto adicional que a través de un impuesto al patrimonio permitiría la adquisición de material indispensable, la activación de unidades, la presencia del Estado, la recuperación territorial así como la propuesta innovadora de la participación y compromiso ciudadano con las instituciones, todo esto enmarcado en el concepto bandera del nuevo gobierno: la Política de Seguridad Democrática.

Em sua elaboração, o governo apresentou a acadêmicos, expertos e parlamentares um documento para a discussão do conceito de segurança, a trajetória que deveria se seguir e os resultados esperados. Um segundo aspecto positivo refere-se ao reconhecimento formal das garantias cidadãs como importante “eixo articulador” e como condição para garantir um “clima de segurança” e para o fortalecimento do Estado de Direito. Em terceiro lugar, o documento apontou os obstáculos e as alternativas para a estruturação de uma política de segurança e de defesa mais consistente (Quadro 1).

Diagnóstico	Alternativa
Vazios de inteligência	Cooperação de entidades encarregadas
Imprecisão de funções nas Forças Armadas e na	Redefinir função e responsabilidade de cada força
Má distribuição territorial (Cundinamarca, Antioquia,	Revisar jurisdições e fortalecer brigadas móveis sem limites
Oficiais e pessoal de escritório (militares que prestam segurança	Reorganizar funções dos comandantes dentro da estrutura do Exército
Desconhecimento da Especialização	Articular esquadrões especializados
Desenraizamento de oficiais	Lograr maior coerência na designação de zonas (especialmente com as novas forças campesinas)
Presença do Estado	Ter zonas piloto de reabilitação

**Quadro 1.** Diagnóstico base para a formulação da PDSD.

**Fonte:** (MEDELLIN, 2010:143)

Esta Política se condensa em dois documentos dados a conhecer em 2003. O primeiro deles, o Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, “*Hacia el Estado Comunitario*”, era integrado por cinco capítulos nos quais aparecem temas como transparência, igualdade social e desenvolvimento econômico. O maior destaque deste Plano, segundo Leal (2004:187), está contido no Capítulo I, intitulado “Brindar Segurança Democrática”, onde se desenvolvem questões como o controle do território e a defesa da soberania, o combate às drogas e o crime organizado, o fortalecimento da justiça, o desenvolvimento de zonas deprimidas e conflitivas, a proteção dos DDHH e o direito internacional humanitário, o fortalecimento da convivência e a política de relações exteriores, bem como a cooperação internacional.

O segundo documento foi a Política de Defesa e Segurança Democrática – PDSD, elaborada pelo Ministério da Defesa. Na primeira parte deste documento se apontam os propósitos democráticos nos quais se fundamenta. A segunda parte estabelece seis ameaças

para a segurança dos cidadãos e para a democracia: terrorismo, narcotráfico, finanças ilícitas, tráfico de armas, munições e explosivos, sequestro e homicídio. Na terceira e quarta partes aparecem os objetivos estratégicos e as linhas de ação, tal como ilustra o quadro seguinte. Também são abordadas questões como financiamento e avaliação (POLÍTICA DE DEFESA E SEGURANÇA DEMOCRÁTICA, 2003). O documento finaliza com uma matriz de responsabilidades dos ministérios, departamentos administrativos e organismos que não correspondem ao poder Executivo (Procuradoria, Corregedoria, Conselho do Judiciário e Medicina Legal) no que tange aos objetivos estratégicos.

A PDSO definiu como seus principais objetivos a recuperação do controle do território e o fortalecimento do Estado. Para isso se propôs a assegurar a presença da força pública em todo o território nacional, envolver aos cidadãos na luta contra os grupos ilegais e aumentar a operacionalidade contra a guerrilha (ROJAS, 2012:235). A presença da força pública, muitas vezes carente de permanência e de sustentabilidade no território, localizou-se basicamente nas sedes municipais mediante batalhões e esquadrões, ou mediante a inclusão de civis nas estruturas mistas militares. Vale destacar que isso não significou a instalação de postos de polícia nas sedes municipais (MEDELLIN, 2010: 149-150).

Para envolver aos cidadãos no conflito, a PDSO promoveu a ideia de que a ofensiva contra a guerrilha era uma guerra de todos os colombianos e não somente do Estado. Nesse sentido, surgiu o conceito de “Estado Comunitário”. Incluir aos cidadãos na guerra traduziu-se em impostos para financiar as FFAA, na implementação das redes de informantes que envolviam civis em atividades de inteligência, vigilância e controle, em uma política de recompensas para incentivar a entrega de informações sobre eventuais atentados ou que facilitassem a captura e baixa de membros da guerrilha, bem como na formação de estruturas civis dentro do aparato militar, os “Soldados Campesinos” (ROJAS, 2012:235-236).

A implementação dos “soldados campesinos” despertou críticas justificadas no sentido de que estes novos contingentes poderiam ser utilizados para legalizar irregularmente membros dos grupos paramilitares (VARGAS, 2004:91). Estes soldados recrutados entre a população campesina e que serviam em tempo parcial nos seus municípios de residência foram concebidos como uma alternativa de baixo custo para apoiar às unidades regulares do Exército, compilando informação e defendendo suas populações dos ataques da guerrilha (ROJAS, 2012). Os primeiros 15.000 soldados campesinos, ou “*soldados de mi pueblo*”, começaram a operar em 2002 com expectativa de alcançar um total de 100.000 combatentes (ROJAS, 2012; VARGAS, 2004:91). Este tipo de força terrestre, como assinala Borrero

(2006:119), respondeu à ideia de que na guerra irregular boa parte da disputa envolve o controle sobre o território, a população e os poderes locais.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PDSO	POLÍTICAS OU LINHAS DE
<p><b>Consolidação do controle estatal do território.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recuperação gradual da presença da Força Pública em todos os municípios</li> <li>▪ Incremento da judicialização de delitos de alto impacto social</li> <li>▪ Extensão e fortalecimento da administração de justiça e das instituições do Estado nas zonas em que se fortaleceu o controle estatal</li> <li>▪ Diminuição das denúncias por violação dos direitos humanos</li> </ul>	<p><b>Coordenar a ação do Estado:</b></p> <p>Conselho de Segurança e Defesa Nacional, Junta de Inteligência Conjunta, Ministério de Defesa e Estruturas de apoio interinstitucionais</p>
<p><b>Proteção da População</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarticulação das organizações terroristas</li> <li>▪ Redução de sequestros e extorsão</li> <li>▪ Redução do homicídio</li> <li>▪ Prevenção do deslocamento forçado e facilitação do retorno da população deslocada a seus lugares de origem</li> <li>▪ Reincorporação à vida civil das organizações, grupos ou indivíduos que desistam da violência</li> </ul>	<p><b>Fortalecer las instituições do Estado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fortalecimento do sistema judicial</li> <li>▪ Fortalecimento das Forças Militares</li> <li>▪ Fortalecimento da Polícia Nacional</li> <li>▪ Fortalecimento da inteligência criminal e estratégica</li> <li>▪ Fortalecimento das finanças do Estado</li> </ul>
<p><b>Eliminação do comércio de drogas ilícitas na Colômbia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interdição aérea, marítima, fluvial e terrestre do tráfico de drogas e insumos</li> <li>▪ Erradicação dos cultivos de coca e papoula</li> <li>▪ Desarticulação das redes de narcotraficantes</li> <li>▪ Apreensão de bens e finanças do narcotráfico</li> </ul>	<p><b>Consolidar o controle do território nacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ciclo de recuperação e consolidação</li> <li>▪ Recuperação, manutenção e consolidação do controle estatal do território</li> <li>▪ Zonas de reabilitação e consolidação</li> <li>▪ Plano de segurança integral de fronteiras</li> <li>▪ Segurança urbana</li> <li>▪ Eliminação do negócio das drogas ilícitas na Colômbia</li> <li>▪ Desarticulação das finanças das organizações terroristas e do narcotráfico</li> </ul>
<p><b>Manutenção de uma capacidade dissuasiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proteção das fronteiras terrestres, marítimas e fluviais</li> </ul>	<p><b>Proteger aos cidadãos e à infraestrutura da Nação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proteção de pessoas em situação de risco</li> <li>▪ Proteção das vítimas de deslocamento forçado</li> <li>▪ Proteção contra o terrorismo</li> <li>▪ Proteção contra o sequestro e a extorsão</li> <li>▪ Proteção de desmobilizados e crianças combatentes</li> <li>▪ Proteção contra o recrutamento de crianças e jovens</li> <li>▪ Proteção da infraestrutura econômica</li> <li>▪ Proteção da rede vial</li> </ul>
<p><b>Eficiência, transparência e prestação de contas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obtenção de um maior impacto mediante a Administração ótima dos recursos</li> <li>▪ Geração de economia mediante a revisão das estruturas e dos processos administrativos</li> <li>▪ Desenvolvimento de mecanismos de transparência e de prestação de contas.</li> </ul>	<p><b>Cooperar para a segurança de todos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A segurança da solidariedade</li> <li>▪ Redes de cooperativas</li> <li>▪ Programa de recompensas</li> <li>▪ Cooperação internacional</li> </ul>
	<p><b>Comunicar as políticas e ações do Estado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terrorismo e comunicação</li> <li>▪ Diplomacia pública</li> </ul>

**Quadro 2:** Política de Defesa e Segurança Democrática, 2003.

**Fonte:** Elaboração própria

### Fortalecimento das Forças Militares na PDS

- As Forças Militares concentrarão seus esforços em defender a soberania, a integridade do território e a ordem constitucional, protegendo a população civil do que a ameaça, desarticulando as organizações terroristas, protegendo a infraestrutura da Nação e defendendo as fronteiras, dentro do objetivo fundamental de fortalecer o Estado de Direito. Suas ações estarão governadas por princípios de eficiência, austeridade, transparência e juridicidade, enunciados anteriormente.
- A autoridade das Forças Militares repousa na alta legitimidade de que gozam entre a população. Para manter e consolidar essa legitimidade, estas continuarão prestando especial atenção ao respeito, promoção e defesa dos direitos humanos.
- As Forças Militares continuarão seu processo de profissionalização, fortalecendo-se em cinco aspectos: serão designados maiores recursos para aumentar, recompor e dar melhor treinamento e mobilidade às forças. Serão destinados fundos necessários para desenvolver o talento humano e a qualidade, o alistamento e manutenção das equipes.
- Serão melhorados os sistemas de obtenção, análise e difusão da inteligência e buscar-se-á lograr um melhor nível de coordenação, de maneira que se opere com inteligência adequada e que, quando se conte com inteligência, haja capacidade de operar oportunamente. Serão mantidos os exitosos programas de capacitação dos membros da Força Pública em direitos humanos e em Direito Internacional Humanitário. Será otimizado o material estratégico das Forças para manter a capacidade dissuasiva e garantir a defesa da soberania.
- O serviço militar obrigatório será reformado mediante um projeto de lei que o Governo Nacional apresentou ao Congresso da República, baseado no princípio da universalidade. Cidadãos iguais têm iguais obrigações.
- Igualmente, o serviço militar do soldado campesino será fortalecido para ampliar a possibilidade de que os soldados prestem o serviço militar em suas zonas de origem quando vivem em zonas rurais. Esta modalidade de serviço militar permitirá a um maior número de soldados manterem seus vínculos com a comunidade e à comunidade desenvolver relações de confiança com a Força Pública.
- As Forças Militares irão manter uma capacidade dissuasiva, mediante a manutenção e modernização do equipamento estratégico necessário para garantir a soberania nacional e a integridade do território, das águas marinhas e submarinas, da plataforma continental e do espaço aéreo. A proteção das fronteiras pelas quais saem os carregamentos de drogas ilícitas e entram as armas para as organizações armadas ilegais será uma prioridade.

#### Quadro 3: Fortalecimento das Forças Militares na PDS

Fonte: Elaboração própria

Em terceiro lugar, a grande ofensiva militar contra a guerrilha proposta pela PDS estava baseada na expansão das forças e na melhor capacidade operativa e tecnológica que havia sido adquirida durante o governo anterior (ROJAS, 2012).

Em um país onde historicamente, como se tem insistido até aqui, careceu-se de uma estratégia clara frente aos problemas de segurança, a PDS constituiu uma importante mudança em termos de relações civis-militares. Isso considerando que refletia “um esforço quase que inédito de integração de responsabilidades nos aspectos de segurança, mas antes de tudo de assumir a responsabilidade civil na direção política da segurança e dos assuntos militares” (LEAL, 2005:199, tradução nossa<sup>105</sup>). Sobre o particular, disse Medellín: “Em boa hora o país começava a discutir as políticas de segurança e de defesa. Tratava-se sem dúvida

<sup>105</sup> Un esfuerzo casi que inédito de integración de responsabilidades en los aspectos de seguridad pero ante todo de asumir la responsabilidad civil en la dirección política de la seguridad y los asuntos militares.

de uma importante demonstração de consistência governamental” (MEDELLIN, 2010:142, tradução nossa<sup>106</sup>).

Apesar de sua transcendência, são vários os reparos que desde o ponto de vista formal podem ser feitos à PDSO. Para começar, o conceito de Segurança Democrática não é suficientemente claro, dado que o caráter democrático de uma política, em lugar de depender do fato de que “seja para todos”, deveria partir da primazia dos direitos e das instituições democráticas (MEDELLIN, 2010:143). Neste ponto, chama atenção que o respeito ao Estado de Direito não se haja consignado como um princípio da política, e sim como uma “aplicação programática”. Outro ponto importante da PDSO é que nega o conflito armado e, sob a denominação genérica de “grupos armados ilegais”, deixa de distinguir entre os “comportamentos, ações ou intenções” dos distintos atores (MEDELLIN, 2010:143). Do mesmo modo, o documento carece de consistência em relação à formulação dos “interesses nacionais”, não somente devido a que a definição é vaga, mas porque afirmações como “garantir a permanência da Colômbia como uma nação livre e soberana” ficam nas entrelinhas, tomando em conta o nível de incidência da Embaixada dos EUA nas políticas internas e, também, o fato de que a primeira versão do documento foi enviada a Washington (MEDELLIN, 2010:143).

Outra importante inconsistência formal refere-se a que:

“No que diz respeito à integração, não se observa que corresponda muito à realidade, no sentido de que a execução das políticas mencionadas antes – como os soldados campesinos, a rede de cooperantes, etc. – que são políticas para enfrentar a guerra, não se articula de forma clara à formulação do escrito, começando porque neste não se reconhece o conflito armado. Nesse sentido, é um modelo, não necessariamente formulado de maneira apropriada, difícil de desenvolver dentro da coerência formal que apresenta” (LEAL, 2004:200, tradução nossa<sup>107</sup>).

Nesta ordem, a Política, supunha uma “racionalidade estatal” inexistente e a restringia ao “militar” excluindo as demais instituições estatais vinculadas à segurança. Outro problema da PDSO é que descartou uma lei marco da defesa e da segurança, que substituíra a lei 684 de 2001, que por esta data já havia sido declarada inexecutável.

Em relação à definição das ameaças, a PDSO reflete uma confusão entre as ameaças e seus efeitos:

<sup>106</sup> En buena hora el país comenzaba a discutir las políticas de seguridad y defensa. Se trataba sin duda, de una importante muestra de consistencia gubernamental.

<sup>107</sup> En lo que respecta a la integración, no se observa que corresponda mucho a la realidad, en el sentido que la ejecución de las políticas mencionadas antes, como son los soldados campesinos, la red de cooperantes, etcétera-que son políticas para enfrentar la guerra, no se articula en forma clara a la formulación del escrito, comenzando porque en este no se reconoce el conflicto armado. En este sentido, es un modelo, no necesariamente formulado de manera apropiada, difícil de desarrollar dentro de la coherencia formal que presenta.

“Realmente, os perigos são quatro: terrorismo, narcotráfico, delinquência e potenciais ameaças externas; os demais são seus efeitos. Embora haja um interesse de dar relevância às consequências, e nesta medida coloca-las como prioritárias, esta mescla pode tirar a clareza, a precisão e a seriedade da política” (VARGAS, 2003:89, tradução nossa<sup>108</sup>).

Finalmente, o tema da defesa exterior fica reduzido a um simples enunciado sobre a necessidade de dissuasão frente a ameaças eventuais (LEAL, 2004:200).

### 3.7. A Segurança Democrática na prática

Em sua aplicação, a PDSD mostrou uma tensão entre a “formalidade da norma e a informalidade da ação<sup>109</sup>”, o que implicou um alto custo para a vigência do Estado de Direito, dos direitos humanos e da legislação internacional. Por conseguinte, foi incapaz de impactar na “medula” do problema – os baixos níveis de legitimidade do Estado e o regime político colombiano – déficit o qual inclusive, aprofundou-se (VELASQUEZ, 2011).

Nesse sentido, foi problemático que, em vigência da política de segurança do governo Uribe, a condução político-estratégica deixasse de lado o fator político para apostar tudo no militar, na medida em que os êxitos militares não só se traduziram em maiores êxitos estratégicos, mas também, muitas vezes, converteram-se em derrotas para o Estado, ao mesmo tempo em que contribuía para oxigenar o discurso insurgente e sua moral combativa (VELASQUEZ, 2011:201-205). Este se fez mais palpável logo após graves escândalos: “detenções arbitrárias”, a parapolítica (infiltração do paramilitarismo no Legislativo), a compra de congressistas para aprovação da reeleição imediata do Presidente, as escutas ilegais promovidas pelo governo contra membros da oposição e da Corte Suprema de Justiça, bem como os milhares de casos de execuções extrajudiciais nos quais se viram comprometidos membros do Exército.

Em seu balanço sobre a formulação e a execução da PDSD, Medellín afirma:

“Um governo ou uma ação governamental são legítimos não só porque são capazes de transformar a obediência em adesão, mas porque também respeitam as regras do jogo pactuadas pelos cidadãos. No entanto, nos regimes altamente desinstitucionalizados, como o colombiano, a busca da

<sup>108</sup> Realmente, los peligros son cuatro: terrorismo, narcotráfico, delincuencia y potenciales amenazas externas; los demás son sus efectos. Aunque haya un interés en darle relevancia a las consecuencias y en esa medida ubicarlas como prioritarias esa mezcla puede restarle claridad, precisión y seriedad a la política.

<sup>109</sup> A expressão é de Medellín (2010:131).

legitimidade muitas vezes se faz a espensas da legalidade. Ou seja, busca-se converter a obediência em adesão, mas sem cumprir as normas acordadas” (MEDELLIN, 2010:241, tradução nossa<sup>110</sup>).

A este respeito, vários episódios ilustram a maneira com que o governo Uribe buscou legitimidade a custas do Estado de Direito. Para começar, em setembro de 2002, o governo, fazendo uso de legislação de exceção, e com fundamento em uma racionalidade militar, criou mediante o decreto 2002 de 2002 as “Zonas de Reabilitação e Consolidação” (ZRC), postas sob a condução político-militar de membros da força pública. Esta figura se estendeu a 14 departamentos do país<sup>111</sup>, durante mais de seis meses, até ser declarada sua inconstitucionalidade, em abril de 2003.

Nas ZRC, outorgaram-se faculdades de polícia judicial a todos os membros das FFAA, foram concedidas faculdades excepcionais às autoridades militares e aos governadores e prefeitos. Do mesmo modo, esta legislação de exceção autorizou as capturas e o registro de domicílio sem autorização judicial, a interceptação ou o registro de comunicações com autorização verbal, a adoção de medidas extraordinárias frente aos estrangeiros nas zonas de reabilitação, bem como a utilização de bens particulares em ações públicas sem permissão prévia de sue donos, impondo aos particulares o dever de prestar serviços técnicos e profissionais mediante solicitação da autoridade militar (MEDELLIN, 2010:132).

Em tais circunstâncias, o decreto e a criação de zonas do território em “estado de exceção” foram questionados pela Corte Constitucional e pela secretaria do Alto Comissionado da ONU para os Direitos Humanos. A ONU criticou a forma como o governo buscou resultados rápidos na luta contra insurgente a custas do Estado de Direito, ao tempo em que recordou também ao Estado as obrigações derivadas da declaração de estado de exceção (MEDELLIN, 2010:133).

Em outubro de 2002, com o desenvolvimento de operações de controle de área, as Forças Militares e de Polícia tomaram a Comuna 13 de Medellín, durante a Operação Orión. Após três dias de fortes combates, esta Operação deixou um balanço de 4 sequestrados libertados, a apreensão de material de guerra, cerca de 450 personas detidas e um total de 14 mortos (4 militares e 10 civis) (ISACSON, 2009:203). Com a operação em Medellín o governo pode mostrar ao país a magnitude da presença guerrilheira nas cidades e sua disposição para enfrenta-la. No entanto, rapidamente apareceram acusações contra o General

---

<sup>110</sup> Un gobierno o una acción gubernamental son legítimos no solo porque son capaces de transformar la obediencia en adhesión, sino porque también respetan las reglas de juego pactadas por los ciudadanos. Pero en los regímenes altamente des institucionalizados, como el colombiano, la búsqueda de la legitimidad muchas veces se hace a costa de la legalidad. Es decir, se busca convertir la obediencia en adhesión, pero sin cumplir las normas acordadas.

<sup>111</sup> “Media Colombia con zonas de rehabilitación” em El Tiempo, 15 de setembro de 2002.

Mario Montoya, então Chefe do Exército, por presumidos nexos com os paramilitares<sup>112</sup> no cumprimento da Operação Orión (ISACSON, 2009:203).

A Operação Liberdade I é outro exemplo de como a tensão entre meios e fins levaria a que os êxitos da segurança democrática fossem frequentemente ensombrecidos por denúncias e acusações contra as FFAA (MEDELLIN, 2010:156-157). Nesta operação, ocorrida no segundo semestre de 2003, após cinco meses de combates, o Exército desarticulou várias frentes das FARC no departamento de Cundinamarca, desarticulando em um só golpe uma década de trabalho do grupo insurgente para cercar Bogotá. No entanto:

“Logo o êxito da Operação Liberdade I seria ofuscado pelos aluviões que começaram a provocar as denúncias por irregularidades cometidas pelas forças estatais nas chamadas capturas massivas. O quadro era o seguinte: várias centenas de policiais, soldados, infantes da marinha e funcionários da Corregedoria Geral da Nação (e em muitos casos informantes), apoiados por helicópteros, caminhões, ônibus e camionetes blindadas, chegavam aos povoados para capturar aqueles que eram apontados como guerrilheiros, milicianos ou auxiliares da guerrilha. Após uma denúncia, estes tinham que ser postos em liberdade porque demonstravam que não estavam vinculados a estas organizações, por falta de provas ou por procedimentos ilegais na captura” (MEDELLIN, 2010:157-158, tradução nossa<sup>113</sup>).

Aparentemente, este tipo de operações nas quais tinham lugar violações às garantias judiciais, capturas ilegais e detenções sem ordem prévia, tinham-se estendido a outras regiões do país (MEDELLIN, 2010). O assunto chegou ao ponto em que, em 2003, de um total de 2000 pessoas capturadas, 754 tiveram de ser postas em liberdade (MEDELLIN, 2010:158).

Foi o caso da Operação Fênix, executada em 1º de março de 2008 na província de Sucumbíos (Equador), na qual foi inclusive abatido Raúl Reyes, segundo no mando das FARC. Este contundente golpe ao Secretariado das FARC, pelas circunstâncias em que teve lugar, terminou gerando uma crise política e militar na região andina. Embora o Ministério de Defesa da Colômbia tenha afirmado mediante comunicado que o ataque teria ordem de não violar o espaço aéreo equatoriano, os governos de Venezuela e Equador rechaçaram a operação militar de forma veemente. A indignação destes dois países era resultado da ação unilateral do governo colombiano, bem como da maneira irregular com que seus militares levaram adiante a tomada do local e o manejo judicial dos cadáveres (MEDELLIN, 2010:212). A este respeito, as tropas colombianas retiraram irregularmente vários corpos dos

<sup>112</sup> “General Montoya a versión libre por presuntos vínculos con paramilitares”, em *El Espectador*, 14 de dezembro de 2011.

<sup>113</sup> Muy pronto, el éxito de la Operación Libertad I, sería opacado por los aluviones que comenzaron a provocar las denuncias por las irregularidades cometidas por las fuerzas estatales en las llamadas —capturas masivas. El cuadro era el siguiente: varios cientos de policías, soldados, infantes de marina y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación (y en muchos casos informantes), apoyados por helicópteros, camiones, buses y camionetas blindadas, llegaban a los pueblos para capturar aquellos que eran señalados como guerrilleros, milicianos o auxiliares de la guerrilla. Tras una denuncia estos tenían que ser puestos en libertad porque demostraban que no estaban vinculados a esas organizaciones, por falta de pruebas o por procedimientos ilegales en la captura.

insurgentes abatidos e, inclusive, violaram o Direito Internacional Humanitário ao deixarem de atender aos feridos (MEDELLIN, 2010).

Em junho de 2008, uma operação de inteligência denominada Operação Jaque permitiu a liberação, no departamento de Guaviare, de 15 sequestrados em poder das FARC. Este golpe político-militar certeiro contra a guerrilha libertou 7 soldados, 4 policiais, a ex-candidata presidencial e cidadã colombo-francesa Ingrid Betancourt, bem como três contratistas estadunidenses, com o que as FARC perderam os reféns através dos quais pressionavam internacionalmente em busca de um intercâmbio humanitário (MEDELLIN, 2010:216). Segundo afirmou a versão oficial, uma infiltração nas comunicações do Secretariado das FARC e um helicóptero de uma falsa ONG teriam permitido ao Exército enganar aos guerrilheiros que cuidavam dos sequestrados (MEDELLIN, 2010:217).

Logo o que o governo havia apresentado como a “operação perfeita<sup>114</sup>”, planejada e executada 100% pelas Forças de segurança colombianas, terminou entre dúvidas e questionamentos, à medida que a opinião pública conheceu os pormenores da operação e os procedimentos utilizados pelos militares. A primeira questão que gerou uma grande polêmica foi o uso de distintivos da Cruz Vermelha pelos militares e helicópteros MI que participaram na operação. Posteriormente, veio à tona que alguns militares conhecedores destas irregularidades ofereceram à CNN vídeos e fotos da operação para mostrar que o governo havia transgredido normas do Direito Internacional Humanitário. Em virtude de que a venda não se concretizou, o material foi posto à disposição dos meios locais com o propósito de revelar a participação de militares dos Estados Unidos. O que finalmente ficou em evidência era que esta operação foi planejada e executada pelos militares sabendo que se violavam os Protocolos de Genebra e que dela participaram militares estadunidenses através do Comando Sul (MEDELLIN, 2010:219). Novas versões, que se apoiam nos cabos da embaixada dos EUA em Bogotá, enviados em junho de 2008, e revelados por WikiLeaks, sugerem que as liberações foram negociadas pelo governo colombiano e que a soma que se pagou aos guerrilheiros que cuidavam dos retidos foi algo entre 30 e 100 milhões de dólares<sup>115</sup>. De fato, em 24 de maio de 2008, Uribe anunciou que teria uma quantia de até 100 milhões de dólares para os que desertassem e entregassem sequestrados.

---

<sup>114</sup> “Jaque! Operación Perfecta!” Disponível em <http://web.presidencia.gov.co/columnas/2009/columnas274.html>

<sup>115</sup> “A tres años de Jaque se siguen revelando secretos”, em *El Tiempo*, 3 de julho de 2011.



**Quadro 4:** Operação Fênix<sup>116</sup>

Fonte: (INFOMILITAR, 2013)

### 3.8. Uribe e os militares: encontros e desencontros

Desde o início de sua administração, o Presidente Álvaro Uribe teve claro o fato de que as Forças Armadas constituíam uma classe base de apoio político (ISACSON, 2009). Em consequência, estimulou uma relação direta de mando com oficiais e tropa, mostrando clara vontade política<sup>117</sup> de responder aos seus históricos reclames por apoio orçamentário e, principalmente, por apoio político (DÁVILA, 2003). O Presidente identificava-se com os militares em sua aversão às FARC e em seu rechaço a uma negociação política com a guerrilha, não somente por razões políticas como também pessoais<sup>118</sup>, ele defendia incansavelmente às Forças Armadas das acusações por paramilitarismo, corrupção o violação

<sup>116</sup> A presença de Reyes é confirmada pelo sinal de um telefone satelital. 1. Por fontes humanas, a inteligência sabe que Reyes se fará presente no acampamento a 1.800 metros ao sul do Rio Putumayo. 2. Aviões saem de várias bases localizadas no sul do país até a zona. São 00h25min de sábado. 3. Tropas transportadas em helicópteros chegam à zona. São atacados desde o Equador e um soldado morre. 4. Aviões da FAC bombardeiam o local desde o território colombiano. Tropas colombianas transpassam a fronteira e tomam o acampamento. 5. Ali se recuperam os corpos de Raul Reyes e Julian Conrado, os quais são trazidos à Colômbia.

<sup>117</sup> Este foi um dos pontos nos quais coincidiram os distintos oficiais das FFAA entrevistados pelo autor.

<sup>118</sup> Em 1983, o pai de Álvaro Uribe foi assassinado presumidamente pelas FARC em uma tentativa de sequestro. Ver: "Un presidente "de a caballo", em El País, 7 de agosto de 2002.

de direitos humanos (ISACSON, 2009). Em seus discursos, era comum encontrar elogios ao “estoicismo democrático” das forças de segurança (ISACSON, 2009:205). Assim, foram frequentes também suas aparições públicas frente à tropa.

No marco da Segurança Democrática, junto a medidas como a criação das redes de informantes, o pago de recompensas por informação contra membros dos grupos armados ilegais, a criação de zonas de reabilitação – onde, como se mostrou anteriormente, foram aplicadas restrições e controles rígidos sobre a população – aplicou-se também um imposto à segurança, com o objetivo de arrecadar aproximadamente US\$2bi (ISACSON, 2009; AVILÉS, 2006; LEAL, 2004; DÁVILA, 2003). Em outubro de 2002, o governo começou a negociar um novo acordo com o FMI, em virtude do qual o país recebeu um desembolso de 2 bilhões de dólares<sup>119</sup>. Assim mesmo, o Executivo apresentou ao Congresso um pacote de medidas dirigidas a incrementar os ingressos e congelar os gastos correntes durante 2 anos. Isso se complementou com um programa para racionalizar os gastos e fortalecer uma gestão mais eficiente dentro do Ministério de Defesa, bem como com a aprovação de novos impostos temporários e extraordinários ao patrimônio, em 2004, 2007 e 2010 (ROJAS, 2012:246; SPENCER, 2011:82).

A prioridade orçamentária que o Estado concedeu à segurança levou a que, em 2008, o país gastasse nesta rubrica 2,97% do PIB<sup>120</sup> e 9,30% do orçamento estatal, um dos montantes mais altos da região (Figuras 6 e 7). Além do incremento do orçamento de Segurança e Defesa, o fortalecimento da força pública fez-se visível, ainda, em outros dois indicadores: o aumento do efetivo destas forças, pelo qual o número de policiais e militares passou de 260.000 a 450.000, e a introdução de mudanças operacionais e doutrinárias respaldadas em desenvolvimentos legais (VELASQUEZ, 2011:200-201). Como resultado do crescimento do tamanho da tropa, o Exército colombiano seria convertido em 2010 no maior da América Latina, com um total de 226.544 efetivos (Quadro 5).

---

<sup>119</sup> “Visita de fondo”, em *Semana*, 28 de outubro de 2002.

<sup>120</sup> De acordo com dados do Banco Mundial o PIB do país em 2013 foi a cerca de US\$ 378,1bi.

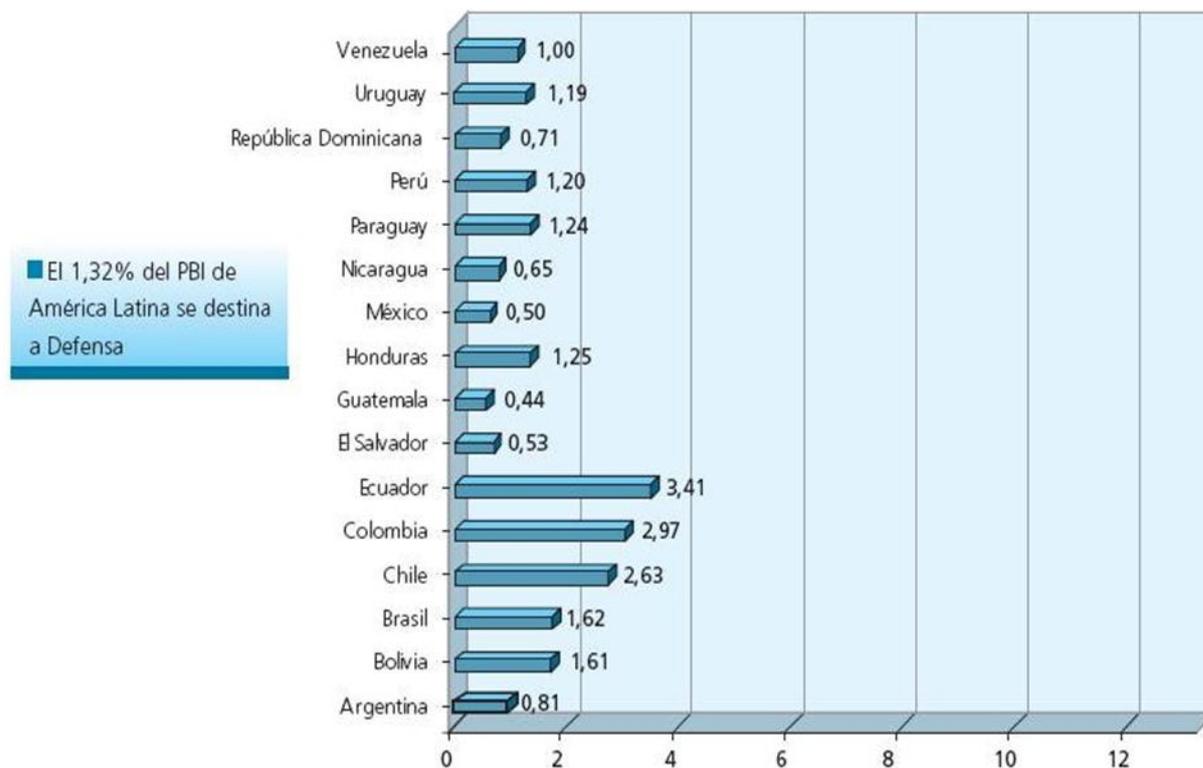
	Ejército			Fuerza Naval			Fuerza Aérea			
<b>Argentina</b>	45.048			18.561			14.051			<b>TOTAL</b>
	5.748	21.666	17.634	2.474	14.545	1.542	2.403	10.098	1.550	<b>77.660</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Bolivia</b>	28.493			5.334			5.665			<b>TOTAL</b>
	2.883	4.392	21.218	915	1.549	2.870	902	1.725	3.038	<b>39.492</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Brasil</b>	222.212			46.956 <sup>1</sup>			64.414			<b>TOTAL</b>
	26.108	51.191	144.913	7.821	3.476	35.659	9.027	24.687	30.700	<b>333.582</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Chile</b>	35.551			18.365			7.935			<b>TOTAL</b>
	3.825	16.933	14.793	2.211	15.534	620	1.165	6.182	588	<b>61.851</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Colombia</b>	226.544			31.355			10.343			<b>TOTAL</b>
	8.927	31.544	186.073	2.159	7.888	21.308	2.197	3.338	4.808	<b>268.242</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Ecuador</b>	23.538			7.576			6.070			<b>TOTAL</b>
	2.844		20.694	1.030		6.546	835		5.235	<b>37.184</b>
	Oficiales		Tropa	Oficiales		Tropa	Oficiales		Tropa	
<b>El Salvador</b>	12.661			830			771			<b>TOTAL</b>
	1.444	820	10.397	133	54	643	205	242	324	<b>14.262</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Guatemala</b>	13.078			909			919			<b>TOTAL</b>
	1.652	3.047	8.379	161	275	473	118	296	505	<b>14.906</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Honduras<sup>2</sup></b>	6.467			994			1.105			<b>TOTAL</b>
	526	109	5.832	163	54	777	214	323	568	<b>8.566</b>
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>México</b>	198.311			52.426			7.702			<b>TOTAL</b>
	37.448	168.565		12.807	26.233	13.386	[Desagregación incluida en los datos de Ejército]			<b>258.439</b>
	Oficiales	Suboficiales y Tropa		Oficiales	Suboficiales	Tropa				
<b>Nicaragua</b>				9.412						<b>TOTAL</b>
				1.500	302	7.610				<b>9.412</b>
				Oficiales	Suboficiales	Tropa				



	Ejército			Fuerza Naval			Fuerza Aérea			
<b>Paraguay</b>	1.726	4.299	3.383 Tropa			361	1.130	357	944	<b>TOTAL</b> 12.200
	Oficiales	Suboficiales		Oficiales	Suboficiales		Oficiales	Suboficiales		
<b>Perú*</b>	11.015			106.034			57.908			<b>TOTAL</b> 106.034
	Oficiales		Suboficiales		Tropa					
<b>República Dominicana</b>	25.949			10.082			10.141			<b>TOTAL</b> 46.172
	7.781	18.168		2.580	7.502		4.071	6.070		
	Oficiales	Alistados		Oficiales	Alistados		Oficiales	Alistados		
<b>Uruguay</b>	16.109			5.405			2.992			<b>TOTAL</b> 24.506
	1.587	1.943	12.579	710	408	4.287	488	257	2.247	
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Oficiales	Suboficiales	Tropa	
<b>Venezuela*</b>				117.400						<b>TOTAL</b> 117.400

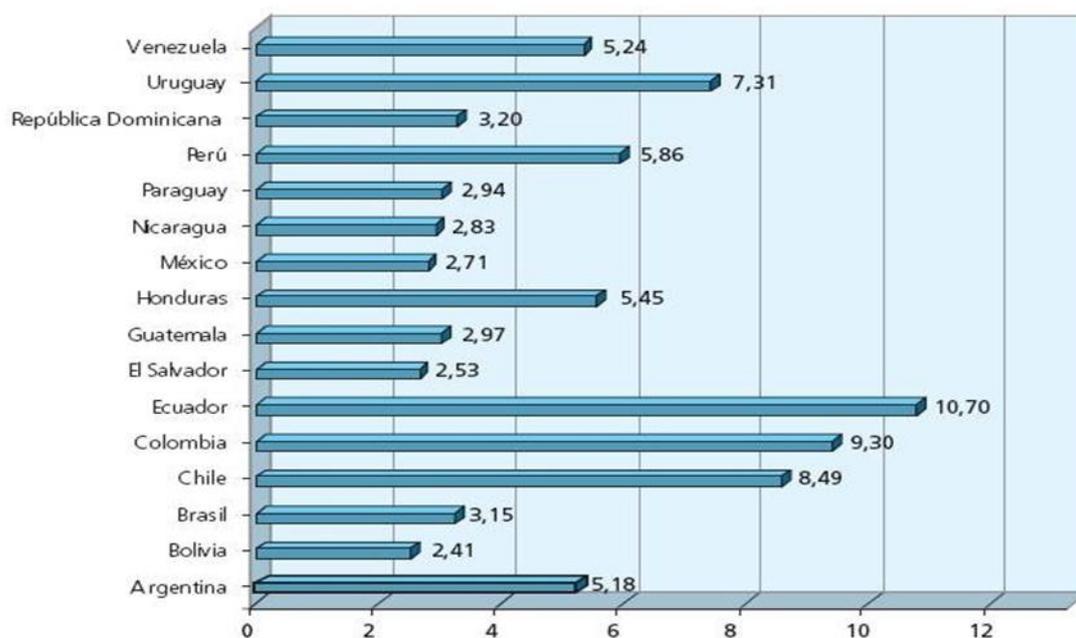
**Quadro 5:** Quadro comparativo quantidade de efetivos das FFAA.

Fonte: (ATLAS RESDAL, 2012:76-77).



**Figura 6:** Orçamento de defesa 2008 (% do PIB)

**Fonte:** (ATLAS RESDAL, 2008:48)



**Figura 7:** Orçamento de defesa 2008 (% em relação ao orçamento do estado)

**Fonte:** (ATLAS RESDAL, 2008:49)

A injeção de US\$10.732 milhões, entre recursos internos e externos, possibilitou que as FFAA fortalecessem sua capacidade de combate, mantendo a pressão militar contra as FARC, e proporcionaram importantes golpes contra a guerrilha (ROJAS, 2007). Além do aumento no número de combates por iniciativa da força pública, da redução nas taxas de homicídios, de sequestros e de ataques à infraestrutura, é necessário destacar ações pontuais como a captura em 2004 de “Simón Trinidad”, membro da cúpula das FARC, e de alias “Sonia”, chefe de finanças do Bloco Sul, bem como a operação Fênix, que deu baixa a Raúl Reyes, e a “operação Jaque”, que pouco depois permitiu a liberação de Ingrid Betancourt e de mais 11 soldados e 3 contratistas norte-americanos em poder da guerrilha (LEAL, 2004; VARGAS, 2010).

Os êxitos militares da PDSD permitiram a Uribe mostrar resultados em matéria de segurança e, ao mesmo tempo, como adverte Isacson (2009), deram às Forças Armadas um maior peso político, aumentando sua popularidade e prestígio social. Nos últimos anos, os militares mantêm índices de aprovação de entre 80% e 70% dentre os habitantes das principais cidades do país (ISACSON, 2009). Por exemplo, em 2007, 65% dos consultados acreditavam que as Forças Armadas estavam em capacidade de derrotar militarmente a guerrilha, percentagem que praticamente havia duplicado desde 2000 (ISACSON, 2009). Por sua vez, uma pesquisa levada a cabo em 2011, mostrou que cada uma das três Forças contava com uma aprovação superior a 80%, e que as FFAA eram a instituição com maior credibilidade entre os colombianos<sup>121</sup>.

Entretanto, o chefe do Estado também se caracterizou por exigir resultados dos militares no combate às FARC. Esta pressão sobre a força pública muitas vezes ocorria publicamente, nos Conselhos de Segurança e nos Conselhos comunitários que o Presidente realizava semanalmente em distintos pontos do país. Como exemplo, cabe recordar a repreensão pública na região de Urabá aos comandantes militares da zona, isso porque presumidamente não se mostravam resultados no controle do território (ISACSON, 2009; AVILÉS, 2006; LEAL, 2004; DÁVILA, 2003; VELASQUEZ, 2011). O ritmo imposto por Uribe em matéria de segurança foi alto e isso se refletiu em cinco Ministros de Defesa e cinco Comandantes do Exército durante os oito anos de seu governo e na destituição de mais de uma dúzia de generais, de oficiais e de suboficiais (SPENCER, 2011:116).

Desse modo, é possível assegurar, como sustenta Isacson (2009:209), que os oito anos do governo Uribe alteraram o funcionamento das relações civis-militares, no entendimento de que a

---

<sup>121</sup> “Presidente Santos reveló los resultados de una encuesta que destaca la favorabilidad de las FFAA”, em Presidência da República, 4 de maio de 2011; “Los Colombianos hoy son menos optimistas”, em *El Espectador*, 6 de maio de 2011; “A maior respaldo maior compromiso”, em *Revista* N° 154, Ejército Nacional de Colombia.

“ingerência civil” já não era feita em termos políticos – um controle distraído e distante – e sim em termos administrativos. Nesse sentido, os civis eram condescendentes frente a eventuais abusos aos direitos dos cidadãos, mas em contrapartida eram muito estritos em exigir contas dos dinheiros investidos em segurança e resultados militares. Uribe não apenas pedia contas e repreendia publicamente aos generais, como também forçou a renúncia de altos oficiais em número que supera a qualquer de seus antecessores (ISACSON, 2009). A lista inclui, entre outros, o chefe das Forças Armadas, general Jorge Mora, em 2003, o chefe do exército, general Martin Carreño, em 2004, o comandante chefe do Exército, general Reinaldo Castellanos, em 2006, e o comandante do Exército, general Mario Montoya, em 2008 (ISACSON, 2009).

A maior autonomia política de que dispuseram as FFAA com Uribe permitiu-lhes manter uma convergência de objetivos com o mando civil, enquanto conservavam sua própria agenda na conquista de espaços crescentes de poder (BLANCO, 2007).

Por outro lado, o estilo do Presidente gerou “tensões operativas” quando, por exemplo, pretendeu instruir aos generais em relação às medidas ou ações que deveriam adotar, ou quando chamava, sem aviso prévio, aos comandantes de brigada ou batalhão para pedir informações sobre os avanços (PORCHE, 2008; ISACSON, 2009:209). Ademais, seu forte personalismo minou o papel do Ministério da Defesa, tanto que a atitude de sacrificar o Estado de Direito em troca de resultados debilitou a institucionalidade militar (PORCHE, 2008; MEDELLIN, 2010:240). Isso se expressa na destituição de oficiais de todas as armas, muitas vezes pela simples moléstia presidencial, diante de algum golpe das FARC. A falta de clareza entre os militares quanto às diretrizes de política pública eram resultado de que não identificavam uma relação fluída entre o Presidente e o Ministro de Defesa, toda vez que este funcionário era permanentemente desautorizado por seu superior, porque não havia clareza sobre os âmbitos de intervenção e os meios a empregar para conseguir resultados (MEDELLIN, 2010:240). Outro exemplo do rompimento da institucionalidade militar foi a proposta presidencial, em janeiro de 2007, no marco de uma cúpula internacional de direitos humanos, no sentido de eliminar a justiça penal militar (MEDELLIN, 2010:240).

Em síntese, como adverte Borrero (2006), o estilo do Presidente ao liderar a execução de sua política bandeira teve caráter ambíguo: por um lado os militares se sentiram respaldados e reconhecidos pelo governo, mas por outro vivenciaram um processo de desinstitucionalização pela ruptura permanente das correntes de comando e pelo juízo nem sempre profissional sobre as falhas. Esta ambiguidade pôde ser constatada pelo autor em entrevistas realizadas com oficiais colombianos durante o primeiro semestre de 2012.

De outro lado, a “relação especial” com Washington instalou um novo conjunto de pressões sobre os militares e sobre a estratégia de segurança (ISACSON, 2009). Isso obrigou as FFAA a se adaptarem à “guerra contra as drogas”, enfrentando grupos de narcotraficantes ainda que não estivessem relacionados com a guerrilha, sendo que, eventualmente, deveriam tolerar o veto estadunidense sobre o uso da ajuda para propósitos diferentes das operações de erradicação e interdição de drogas (ISACSON, 2009:200). Também os militares enfrentaram uma pressão externa mais forte em relação às violações aos direitos humanos. Nesse sentido, o Congresso dos EUA agregou, em 2000, condições legais específicas para efeito de congelar a ajuda à Colômbia em caso de que não se tomassem medidas contra a impunidade, exigências que se tornaram ainda mais efetivas<sup>122</sup> em 2006, quando os democratas obtiveram a maioria em ambas as casas do congresso (ISACSON, 2009; AVILÉS, 2006). Além disso, a nova legislatura aprovou em 2008 uma lei de assistência que reduzia significativamente a assistência militar, transferindo recursos à reforma judicial e ao desenvolvimento rural (ISACSON, 2009).

Embora o governo Uribe fosse relapso em matéria de DDHH, o maior escrutínio obrigou o Ministério de Defesa a subscrever um convênio com a Corregedoria que estabelecia a presença e vigilância do poder judicial sobre os operativos militares e a prelação da Justiça Ordinária sobre a Justiça Penal Militar na hora de adiantar investigações penais contra membros das FFAA<sup>123</sup>. Este acordo interinstitucional foi avalizado pelo Presidente, apesar de sua profunda convicção acerca de que os direitos humanos eram um instrumento da guerrilha para aplicar golpes aos militares e de suas constantes defesas de uma legislação de exceção para as Forças Armadas (LEAL, 2004:179; ISACSON, 2009; AVILÉS, 2006). Uribe buscou, desta maneira, mostrar transparência na luta contra as guerrilhas e, ao mesmo tempo, facilitar a ratificação pelo Congresso norte-americano do Tratado de Livre Comércio subscrito em 2006. Outros sinais do governo Uribe destinados a persuadir, sobretudo aos democratas, em relação ao compromisso com os DDHH, foram percebidos no segundo semestre de 2007, quando aumentaram as condenações contra militares acusados de abusos (ISACSON, 2009:202).

Em matéria de DDHH, o aumento do ritmo operacional imposto pela Segurança Democrática, em virtude do qual o número de missões táticas da força pública aumentou de 11.898 em 2002 para 26.432 em 2008, produziu graves abusos<sup>124</sup> que seriam sintomáticos de uma crise de comando e de controle, devido ao crescimento militar e à escassez<sup>125</sup> de oficiais

---

<sup>122</sup> O senador Patrick Leahy, com apoio de outros senadores democratas, congelou US\$55 milhões de ajuda militar correspondente a 2006, dinheiro que se foi transferido em 2008. Ver: “La plata congelada por Estados Unidos se debió a serias dudas sobre DDHH.” em *Semana*, 19 de abril de 2007 (ISACSON, 2009).

<sup>123</sup> “Fuero militar: un enredo de Álvaro Uribe”, em *Semana*, 22 de março de 2012.

<sup>124</sup> Para uma lista de arbitrariedades ocorridas na vigência da PDSD, ver: (ISACSON, 2009:202-203); (MEDELLÍN, 2010).

<sup>125</sup> Segundo Borrero (2006), o tamanho do Exército e da Infantaria da Marinha implicou escassez de mandos sobretudo em níveis inferiores de oficiais subalternos e suboficiais.

experientes capazes de realizar supervisão (RANGEL 2010:82; BORRERO, 2006). Embora também se deva admitir que muitos destes escândalos comprometiam a militares com anos de experiência (ISACSON, 2009).

Das anteriores arbitrariedades, aquelas que questionam mais fortemente o profissionalismo, a eficácia e o respeito efetivo aos direitos humanos por parte das Forças Armadas, bem como a qualidade do controle civil democrático durante a vigência da PDSD, referem-se às milhares de execuções extrajudiciais conhecidas desde 2008 como “falsos positivos” (BLANCO, 2009). Como sustenta Medellín (2010:181), entre 2002 e 2006, a média anual de violações ao direito à vida atribuída a agentes estatais foi de 227, superior à média de execuções extrajudiciais dos seis anos anteriores a 2002, que foi de 131.

Com relação a estas graves irregularidades, o governo inicialmente argumentou que se tratava de uns poucos casos isolados. No entanto, um informe<sup>126</sup> de 2009 do relator das Nações Unidas para execuções arbitrárias demonstraria a verdadeira magnitude do problema. O funcionário da ONU sustentou:

“Entrevistei sobreviventes que descreveram matanças muito similares nos departamentos de Antioquia, Arauca, Valle del Cauca, Casanare, Cesar, Córdoba, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre e Vichada. Uma quantidade importante de unidades militares estavam envolvidas nisso (...) As quantidades de casos, sua repartição geográfica e a diversidade de unidades militares implicadas indicam que estas foram levadas a cabo de uma maneira mais ou menos sistemática, por uma quantidade significativa de elementos dentro do Exército” (tradução nossa<sup>127</sup>).

A cifra total de civis assassinados, apresentada como “baixas inimigas”, chegou a 887 casos para o período 2002-2007, de acordo com o Ministério Público, sem contar com as investigações que estão em curso na Corregedoria e na justiça Penal Militar por estes fatos (MEDELLIN, 2010). De outra parte, enquanto o Governo estima que houve cerca de 2.000 casos, setores de oposição falam de ao menos 5.000. Mais além do debate sobre as cifras, o que está claro é que a causa direta de tamanhos crimes foi a Diretiva 025 de 2005 do Ministério da Defesa, documento secreto que regulamentava os estímulos para que os militares apresentassem resultados contra a guerrilha. Segundo dados da Unidade de Direitos Humanos da Corregedoria, após a expedição da Diretiva 025, as denúncias foram incrementadas: 73 em 2005, 122 em 2006

<sup>126</sup> “Execuciones, más que pocas manzanas podridas”: Relator ONU”, em Semana, 18 de junho de 2009.

<sup>127</sup> He entrevistado a sobreviventes que describieron matanzas muy similares en los departamentos de Antioquia, Arauca, Valle del Cauca, Casanare, Cesar, Córdoba, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre y Vichada. Una cantidad importante de unidades militares estaban involucradas en ello”. Y agregó: “Las cantidades mismas de casos, su repartición geográfica y la diversidad de unidades militares implicadas, indican que éstas fueron llevadas a cabo de una manera más o menos sistemática, por una cantidad significativa de elementos dentro del Ejército.

e 245 em 2007<sup>128</sup>. A este respeito, o Coronel(r) do Exército Carlos Alfonso Velásquez, considera que um dos erros estratégicos na execução da PDSO teria consistido em considerar como principal indicador de gestão o êxito militar nas baixas inimigas, ou seja, privilegiar as “baixas inimigas” sobre a pacificação (VELASQUEZ, 2011:203). Ante a errônea política de incentivos representada pela diretiva ministerial, muitos oficiais interessados em ascender em suas carreiras ou em não ser destituídos por falta de resultados optaram por mostrar grandes quantidades de mortos e feridos como indicador de eficiência (ISACSON, 2009; MEDELLÍN, 2010).

Em outubro de 2008, dois meses depois que se conheceu o caso mais emblemático (“os falsos positivos” de Soacha<sup>129</sup>), o governo Uribe destituiu 27 oficiais do Exército e substituiu seu comandante, sem especificar quais saíram das filas por ação, omissão ou simples descuido. A precipitação e imprecisão da medida disciplinar motivou entre a tropa um sentimento de injustiça, assim como rumores acerca de que o Exército estaria desmoralizado por uma presumida insegurança jurídica (VELASQUEZ, 2011). Nesta ordem, a impunidade destes crimes se fez evidente – em 2010, segundo a ONU, era da ordem de 98,5%. Isso porque a primeira condenação por “falsos positivos” só foi proferida em junho de 2011 e, em 2012, de 1100 processos penais, apenas 72 chegaram à etapa de julgamento<sup>130</sup>.

Apesar da notória coincidência entre o Executivo e as visões castrenses que caracterizam o período 2002-2010, houve também conflitos<sup>131</sup> entre civis e militares. A este respeito cabe destacar o forte enfrentamento entre a Ministra da Defesa e o comandante da Força Aérea a propósito da utilidade e conveniência do equipamento militar oferecido pela Espanha em 2003, bem como a agitada saída da Ministra da Defesa neste mesmo ano e a crise militar desencadeada pela ruidosa saída de quatro generais do Exército, inconformados com as mudanças doutrinárias e administrativas derivadas da implementação dos comandos conjuntos<sup>132</sup> em 2005.

Talvez o episódio<sup>133</sup> que melhor ilustra a resistência castrense aos intentos de modernização administrativa e até onde estava disposto o Presidente a avançar no controle da autonomia castrense, é a saída da Ministra da Defesa Marta Lucia Ramírez (2002-2003). À margem das lutas em torno às tentativas de Ramírez de assumir o manejo da contratação, centralizar os gastos militares para buscar economias de escala e eliminar os fundos de gastos

<sup>128</sup> Ver: “Directiva ministerial 029 de 2005”, em *Semana*, 1º de novembro de 2005; “ONU documentaba existência de ‘falsos positivos’ antes de que salieran a la luz”, em *El Espectador*, 13 de abril de 2010.

<sup>129</sup> Os familiares de ao menos 20 jovens da população de Soacha, Departamento de Cundinamarca, denunciaram em agosto de 2008 as desapareções de seus entes queridos. Ver: “El ‘dossier’ secreto de los falsos positivos”, em *Semana*, 25 de janeiro de 2009.

<sup>130</sup> *Ibidem*, em *Semana*, 25 de janeiro de 2009; “ONU advierte sobre alta impunidad en los falsos positivos”, em *El Colombiano*, 27 de maio de 2010; “Primera condena por ‘falsos positivos’ de Soacha”, em *Semana*, 3 de junho de 2011; “Falsos positivos: de 1.100 procesos solo 72 han ido a juicio”, em *Semana*, 17 de abril de 2012.

<sup>131</sup> “La Ministra de Defensa desautoriza al jefe da FAC”, em *El Tiempo*, 2 de março de 2003; “La salida de los generales” em *El Tiempo*, 28 de abril de 2005.

<sup>132</sup> “El retiro de los generales abre el debate sobre los cambios estructurales en las FFAA”, em *Semana*, 24 de abril de 2005.

<sup>133</sup> “Cambio de guardia”, em *Semana*, 17 de novembro de 2003.

discricionários, bem como o incômodo militar com uma Ministra que, na sua visão, envolvia-se demasiadamente em detalhes operacionais, o que realmente estava em jogo eram duas concepções desencontradas sobre a transformação que deveria sofrer o setor de Defesa (VELÁZQUEZ; VILLATE, 2006; BARRACHINA; RIAL, 2006). Enquanto para o comandante das Forças Armadas as necessidades militares se reduziām a mais homens, mais recursos, vontade política e faculdades de polícia judicial; para a Ministra Ramírez, era também urgente um Ministério de Defesa com capacidade de dirigir, gerir e controlar a atuação das Forças Armadas, como ocorre nas democracias modernas (ISACSON, 2009). No entanto, o Presidente Uribe, tomou partido pelos militares em lugar de pela Ministra e pelos processos administrativos internos que ela havia posto em marcha. Assim, enquanto Ramírez foi subitamente dispensada de seu cargo, ao final de 2003, as Forças Armadas continuaram controlando suas contas, sem ingerência alguma da parte do pessoal do Ministério de Defesa (ISACSON, 2009; VELÁZQUEZ; VILLATE, 2006).

De outra parte, não há dúvida de que a extrema condescendência do Presidente Uribe frente aos militares conduziu aos principais problemas que, em termos de controle civil democrático, mostrará a PDS. Nesse sentido, os efeitos perversos do ‘eficientismo’ a qualquer preço, estimulado pelo Chefe de Estado em seu afã de mostrar resultados no campo da segurança, sua ideia de uma racionalidade estatal limitada à questão militar e sua dependência política das Forças Armadas, tudo isso acompanhado de um escasso compromisso normativo com a vigência da democracia e dos direitos humanos, terminaram por ampliar os espaços de autonomia castrense até um nível comparável somente ao governo de Turbay Ayala<sup>110</sup> (LEAL, 2004, 2006). Embora durante os anos da PDS tenha-se mantido o respeito formal à autoridade civil, parece correta a perspectiva de Blanco (2009:17), para quem o caso dos “Falsos Positivos” é o mais dramático cenário das limitações do controle civil democrático na Colômbia, e demonstram a capacidade de pelo menos um dos setores das Forças Militares para desafiar o poder civil, em virtude do grau de dependência que este mantém com os militares.

O próprio presidente Uribe, em que pese sua política linha dura e sua concepção militarista para a solução dos problemas nacionais, enfrentou em 2009 as consequências da autonomia castrense que ele mesmo estimulou. De acordo com as denúncias do ex-presidente Andrés Pastrana em março de 2009 Uribe sofreu uma “emboscada” por parte da cúpula militar e de seu Ministro da Defesa, Juan Manuel Santos. Este teria pressionado o Presidente, através dos militares, para que autorizasse operações unilaterais contra líderes guerrilheiros na Venezuela e no Equador. “Nunca na história da Colômbia os militares

havam atuado assim, colocando Uribe contra a parede” afirmou Pastrana (tradução nossa 111), o qual acrescentou que após receber do governo dos Estados Unidos as coordenadas que incluíam a localização do líder das FARC Iván Márquez, na Venezuela, os militares teriam enviado uma carta a Uribe solicitando a convocação de um Conselho Superior de Segurança e Defesa para analisar possíveis incursões nos países vizinhos, convocação esta que não está prevista na Constituição e nem na legislação do país.

## CAPÍTULO 4

### O Plano Colômbia

#### 4. Introdução

A maneira com que os Estados Unidos se envolveram voluntariamente dentro da dinâmica interna na Colômbia, através do Plano Colômbia, converte este em um fator crucial junto à dinâmica histórica e à política militar<sup>134</sup> e de defesa dos governos Pastrana e Uribe, para compreender o quadro político-estratégico que definiu as relações entre civis e militares na primeira década do século XXI. Partindo desse pressuposto, os objetivos deste capítulo são dois: em primeiro lugar, compreender o que foi o Plano Colômbia e, segundo, apresentar os seus efeitos em relação a uma determinada conformação das Forças Armadas colombianas a partir de 2000.

O Plano Colômbia foi um conjunto de disposições legais e de recursos orçamentários, de diferentes agências norte-americanas, o qual passou da guerra contra as drogas para a guerra contra o narcoterrorismo. Uma estratégia militar decisiva no enfraquecimento das FARC, porém fracassada no combate à produção e ao tráfico de drogas, que era o principal objetivo em virtude do qual foi concebido (PALACIOS, 2012; GAO, 2008).

Para alguns analistas (HENDERSON, 2012:304; SPENCER, 2011; ISACSON, 2009), o Plano Colômbia constitui um esforço dos países consumidores no combate ao narcotráfico, uma oportunidade para solidificar a cooperação em segurança entre Bogotá e Washington, um incentivo para que os militares colombianos respeitassem os direitos humanos e uma ajuda indispensável para que o Estado detivesse a deterioração da segurança e avançasse na recuperação da "paz pública". No entanto, também há que se dizer que o Plano Colômbia reduziria ainda mais a precária autonomia do Estado colombiano no exercício de suas funções políticas, econômicas, militares e sociais (TICKNER, 2007). A este respeito, Rojas (2012) destaca a importância do Plano Colômbia, não só como a conjuntura da mais intensa intervenção dos EUA na história do país, mas por seus efeitos sobre o Estado, sobre a guerra e sobre o sistema político colombiano.

---

<sup>134</sup> Embora às vezes acabem se sobrepondo, havia uma sutil diferença entre a política militar e as políticas de defesa e segurança. Enquanto a primeira envolve as políticas específicas do governo para com os militares, em democracias relativamente novas ou frágeis, em geral dá ênfase em estabelecer a autoridade civil sobre as Forças Armadas. As políticas de defesa e segurança, ao contrário, destinam-se a proteger o país de ameaças à segurança, externas no primeiro caso e internas no segundo (NORDEN, 2008:171).

Assim, o Plano Colômbia é a "denominação" de uma "estratégia de intervenção internacional", executada principalmente pelos Estados Unidos, entre 2000 e 2010, como resultado da grave crise política, econômica e de segurança pela passava o Estado colombiano ao final dos anos 1990 (SPENCER, 2011; ISACSON, 2009; TICKNER, 2007; ROJAS, 2012:204). Ao contrário do que se poderia pensar, esta não era uma estratégia desenhada com "clareza" e "coerência", mas um experimento de intervenção que foi tomando forma com base em "tentativa e erro", para lidar com um conflito complexo que, como o colombiano, combina guerra política, violência criminosa e violação sistemática dos direitos humanos (ROJAS, 2012:205; TOKATLIAN, 2001).

As perguntas que servem de fio condutor para este capítulo são: Como surgiu o Plano Colômbia e por que se executou? Como foi se transformando esta estratégia e como se implementou? Qual foi o seu impacto na modernização e fortalecimento das Forças Armadas?

Para desenvolver de maneira sistemática as questões acima, toma-se como base a análise elaborada por Rojas (2012: 205-206), na qual se distinguem três fases dentro do Plano Colômbia. Estas três fases são diferenciáveis em termos da dinâmica política interna e internacional em que se inscrevem, bem como atendendo aos programas executados (ROJAS, 2012). Da mesma forma, é importante esclarecer que o Plano Colômbia reuniu uma estratégia de intervenção dura ou militar junto a uma intervenção branda, referindo-se a programas socioeconômicos, e que ambos componentes se combinaram de forma diferente em cada etapa (ROJAS, 2012). Tendo em conta o objeto de estudo desta investigação, este capítulo centra seu interesse no componente militar de uma estratégia que, de fato, propôs-se a privilegiar uma saída coercitiva frente a problemas tão distintos como as drogas ilícitas, o conflito armado e o terrorismo<sup>135</sup>.

#### **4.1. A definição e formulação do Plano Colômbia**

Os antecedentes do Plano Colômbia devem ser buscados na "crise de segurança" pela qual passou a Colômbia na década de 1990 (MASON, 2000). A fraqueza do Estado se expressava no aprofundamento do conflito armado, no avanço do narcotráfico e na crise econômica. Isso ocorreu devido à incapacidade das forças armadas para conter aos grupos ilegais, a um sistema judiciário fraco, ao desprestígio da classe dominante, aos altos níveis de corrupção e ao enfraquecimento dos valores sociais, tais como a equidade, a justiça e a solidariedade (ROJAS, 2012).

---

<sup>135</sup> Sobre o menor peso relativo dos programas de ajuda social e econômica dentro do Plano Colômbia, ver: Rojas (2007).

Politicamente, tanto a crise colombiana como a intervenção dos Estados Unidos são mais bem compreendidas considerando o contexto que se resume a seguir: fim da Guerra Fria, centralidade do tráfico de drogas na agenda de política externa dos EUA, implementação do modelo neoliberal e seus efeitos sobre o sistema político, conflito armado, crise do governo Samper, "boom" da coca entre 1988 e 1993 (visível especialmente nos departamentos de Guaviare, Caquetá e Putumayo), pressão dos países vizinhos no sentido de demandar à Colômbia e Estados Unidos ações para deter a regionalização do conflito, apoio das elites e da opinião pública colombiana, com a ideia de que o respaldo político e econômico da superpotência era necessário para deter a crise (ROJAS, 2012; TICKNER, 2007; MASON, 2000; AVILÉS, 2006). No entanto, é importante não perder de vista que a crise colombiana, longe de ser um caso isolado, era parte da crise de governança a qual atravessava toda a Região Andina; pois, como assegura Tokatlian (2001: 2-3), o caso da Colômbia era apenas a "ponta do iceberg", ou, se preferir, o exemplo mais extremo de um problema comum aos países andinos durante os anos 1990: o colapso parcial do Estado.

Por outro lado, a falta de governança e a eventual fragmentação da Colômbia afetavam os interesses econômicos dos EUA. O país andino era o seu quinto maior parceiro comercial na América Latina. Em 1997, a balança comercial entre os dois países chegava a 10 bilhões de dólares. Cem empresas norte-americanas que operavam no país eram donas de 34% do total de investimento estrangeiro, cerca de 3,7 bilhões de dólares (ROJAS, 2012: 208). Além da segurança de seus investimentos, a ausência de controle do Estado em 40% do território colombiano atraiu a atenção dos Estados Unidos. Isso porque tais territórios, localizados principalmente no sul do país, estavam sob o controle das FARC e de grupos paramilitares, tendo a produção local de cocaína dobrado entre 1995 e 1999 (ROJAS, 2012: 208). Enquanto isso, nestas mesmas regiões, particularmente nos departamentos de Caquetá, Vaupés e Amazonas, situava-se também a fronteira de expansão da indústria do petróleo (AVILÉS, 2006:131).

Neste contexto, empresas como a *Occidental Petroleum* não esconderam seu interesse de se aventurar nesses territórios virgens e com excelentes perspectivas de expansão da produção de hidrocarbonetos, assinando novos contratos de exploração com o Estado (AVILES, 2006:131). De fato, no início do governo Bush, funcionários da *Occidental* pressionaram a embaixada dos Estados Unidos em Bogotá para "convencer" o governo colombiano a considerar a região de Arauca (onde a empresa tinha um importante gasoduto) como uma região com alto nível de ameaça à segurança (AVILES, 2006:132). Estes esforços coincidem com o fato de que uma das

primeiras zonas<sup>136</sup> de reabilitação e consolidação, criada em 2002 na vigência da legislação de exceção da DSDP, estava localizada no departamento de Arauca, abrangendo os municípios de Arauca, Arauquita e Saravena (MEDELLIN, 2010: 133).

Voltando à conjuntura dos anos 1990, tem-se que, desde o final de 1997, Washington começou a adotar uma postura mais suave em relação ao governo Samper e, em março de 1998, certifica a Colômbia por "razões de interesse nacional", depois de ter retirado a certificação em 1996 e 1997 (THOUMI, 2006: 164). Entre as autoridades norte-americanas era visível a percepção de que havia sido contraproducente o isolamento a que tinham submetido o governo Samper, pois isso contribuiu para o enfraquecimento do Estado em um momento no qual a guerrilha incrementava seu poder e os paramilitares aumentavam seus ataques contra a população civil (ROJAS, 2012; YOUNGERS, 2006). Assim, o interesse no processo de paz que começou a tomar forma.

Como consequência, em 1998 importantes funcionários americanos, incluindo além de vários congressistas o Secretário Antidrogas Barry McCaffrey, chefe do Comando Sul, o general Charles Wilhelm, diretor da DEA, Louis Freeh, assessor do governo Clinton para a América Latina, Thomas McLarty e o analista do Escritório do Departamento de Defesa, James Zackirson<sup>137</sup>, visitaram o país (ROJAS 2012). Nesse sentido, vale destacar a visita do assessor presidencial McLarty, que se reuniu com o chefe de polícia, com o comandante das Forças Armadas e com os candidatos na eleição presidencial daquele ano, a fim de analisar novas estratégias contra tráfico de drogas e a subversão (ROJAS, 2012). Enquanto isso, o funcionário do Departamento de Defesa J. Zackirson<sup>138</sup>, que havia elaborado um estudo intitulado "A Colômbia sob ameaça", trabalho este que circulou em uma reunião convocada pelo Pentágono, em Washington, para discutir a situação na Colômbia, afirmou que a carência de uma política de defesa e de segurança, bem como os insuficientes recursos com que contava o Exército, havia posto o país às portas da desintegração ou de converter-se em um narco-Estado. Nesta ordem, Zackirson prognosticava que, se não fossem tomadas medidas, a insurgência alcançaria o poder pela via militar em cinco anos. Assim, o funcionário do Pentágono deixou aberta a possibilidade de que, em caso de uma vitória da guerrilha, e a pedido das autoridades colombianas, os EUA estariam dispostos a enviar tropas<sup>139</sup>.

Com relação à visita do chefe do Comando Sul, depois de se reunir com o ministro da Defesa e com a Cúpula Militar, este fez um diagnóstico dos problemas do Exército e da

---

<sup>136</sup> Ver Resolução Presidencial 129 de 2002.

<sup>137</sup> "Los halcones se destapan" em Cambio 16, 08 de junho de 1998.

<sup>138</sup> Ibidem, 1998.

<sup>139</sup> Ibidem, 1998.

preocupação dos Estados Unidos pelo avanço da guerrilha e pela situação dos direitos humanos. Em geral, Wilhelm assinalou a Colômbia como fator de desestabilização regional<sup>140</sup>, ao tempo em que planejou cooperar com os militares colombianos em áreas como inteligência militar para o manejo de equipamentos eletrônicos (ROJAS, 2012: 213).

Por outro lado, sendo consequentes com a sua intenção de apoiar um processo de paz que poria fim ao conflito armado, os Estados Unidos, através do Departamento de Estado, realizaram em fevereiro de 1998 um encontro em Houston com especialistas em processos de negociação, de países como Espanha, Chile, Guatemala, El Salvador, etc. Os resultados desta discussão foram enviados para a embaixada em Bogotá e foram sistematizados no "Projeto Houston", um documento que iria lançar as bases para o que logo seria o Plano Colômbia. Em maio daquele ano, a pedido da Embaixada dos EUA, organizou-se em Cartagena um encontro que reuniu um grupo de colombianos acadêmicos, sindicalistas, jornalistas, membros de ONGs e militares, juntamente a convidados de Guatemala e El Salvador. O objetivo da reunião foi discutir as lições de paz na América Central e as peculiaridades da situação colombiana em relação a estes processos (ROJAS, 2012).

Paralelamente a estas iniciativas de apoio a um processo de paz, os republicanos, que eram maioria no Parlamento, começaram a insistir, em 1998, na ideia de que a única maneira de combater o tráfico de drogas era apoiar aos militares colombianos no combate às guerrilhas cada vez mais envolvidas na indústria ilegal de drogas (ROJAS, 2012). Contudo, que naquele momento a "síndrome do Vietnã" e a divisão entre os "falcões" e as "pombas" dificultavam ao Congresso autorizar um aumento da ajuda militar à Colômbia – a quantia destinada à cooperação antidrogas tinha crescido significativamente, passando de US\$ 51 milhões em 1995 para US\$ 338 milhões em 1999 (ROJAS, 2012).

Paulatinamente, conceitos como o de "guerra ambígua", ou seja, aquela que não faz distinção entre camponeses produtores, traficantes, guerrilheiros, ou "inimigo narco-insurgente", permitiram dominar gradualmente as reticências que durante os anos 1980 mostraram o Pentágono e os militares norte-americanos com relação ao envolvimento na estratégia antinarcóticos (ROJAS, 2012). Nessa ordem, à medida que o fim da Guerra Fria fez das drogas um problema de segurança nacional e esta ameaça se entrelaçou com o conflito colombiano, os Estados Unidos envolveram-se "de cabeça" na Colômbia; pois, necessariamente, as políticas antidrogas terminariam conectadas ao conflito e à paz (GUAQUETÁ, 2006: 188). Em consequência, a Colômbia tornou-se uma prioridade para o Comado Sul (ROJAS, 2012).

---

<sup>140</sup> Ibidem, 1998.

Algo que contribuiu para que os militares dos EUA assumissem com entusiasmo a missão antidrogas foi a militarização da política externa (AYERBE, 2009: 77). Em virtude deste processo, que se aprofunda desde 1989 com a Iniciativa Andina, o papel do Departamento de Defesa em assistência militar ao exterior aumentou progressivamente, a custas do Departamento de Estado. Na medida em que o tema dos Direitos Humanos se converteu em um obstáculo para apoiar aliados estratégicos que governam de maneira autoritária, buscou-se contornar as restrições impostas pela lei de assistência Exterior e pela lei de Controle de Exportação de Armas, localizando os programas de assistência militar como parte do orçamento de Defesa (AYERBE, 2009: 77-78; YOUNGERS, 2006: 108-109).

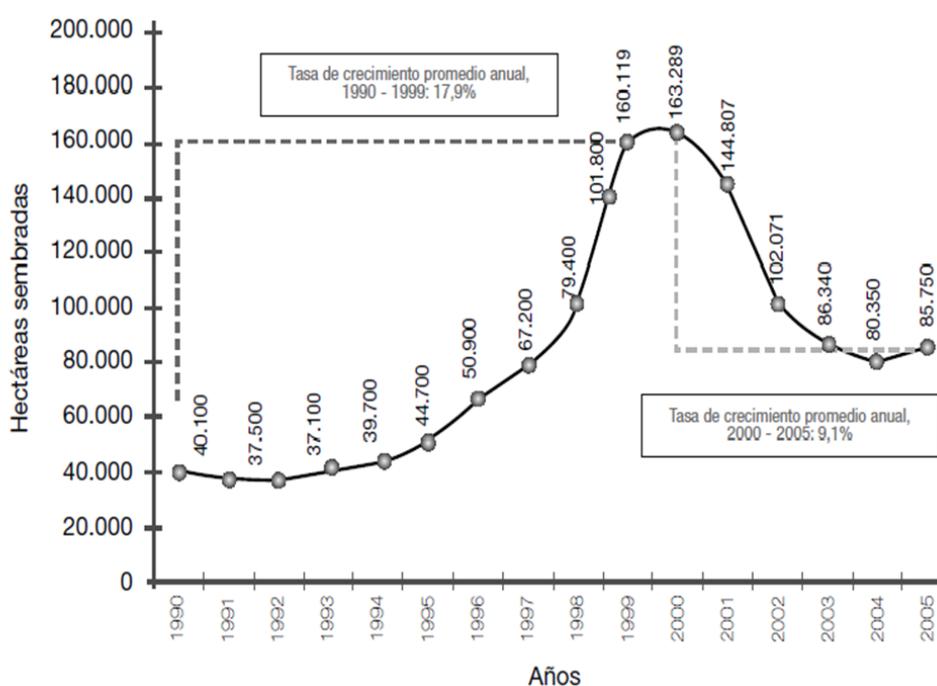
De outra parte, em janeiro de 1999, uma vez que o governo Pastrana iniciou formalmente a negociação com as FARC, o Presidente buscou o apoio da comunidade internacional, pondo assim a política externa a serviço de uma solução negociada para o conflito (TICKNER, 2007). Para isso, ele viajou a Washington em busca de respaldo político e econômico do governo Clinton para as negociações (ROJAS, 2012). Com sua viagem, o presidente queria blindar o processo de paz contra a oposição interna, bem como convencer aos rebeldes sobre a seriedade de uma negociação que contava com o apoio da comunidade internacional (ROJAS, 2012). Em seus primeiros encontros com Clinton, o presidente Pastrana apresentou uma agenda de dez pontos que incluiu uma estratégia social contra o problema das drogas. Este roteiro buscava demonstrar a conclusão do processo com as FARC. Por outro lado, defendeu a necessidade de implementar uma espécie de Plano Marshall para as "zonas cocaleiras" (ROJAS, 2012: 218).

Esta primeira versão do Plano Colômbia, que tinha sido proposto por Pastrana à Clinton dias antes de sua posse em 3 de agosto de 1998, repousava na premissa de que a solução definitiva para o tráfico de drogas tinha como pré-condições a paz e a reconstrução (PIZARRO, 2011:272; TICKNER, 2007:99). A estratégia, portanto, propunha aspectos tais como a erradicação manual de cultivos ilícitos por guerrilheiros, um programa de desarmamento, desmobilização, reintegração e apoio ao desenvolvimento econômico (GUÁQUETA, 2006:209-210). Em suma, "pagar" a solução política ao conflito apelando à cooperação internacional (ROJAS, 2012:218; GUÁQUETA, 2006:209-210; TICKNER, 2007).

A administração de Bill Clinton, inicialmente, aceitou o convite feito por Pastrana, pois coincidia com seus objetivos de "desnarcotizar" a política na Colômbia e de explorar novas alternativas para superar o conflito (ROJAS, 2012:214; GUAQUETA, 2006:210). De fato, no final de 1998, os EUA tinham mostrado sinais de querer juntar-se ao processo de paz. Quando da petição de Pastrana, o representante do Departamento de Estado para assuntos Andinos, Philip

Chicola, reuniu-se secretamente com Raúl Reyes, membro das FARC, na Costa Rica, para tratar uma eventual "mediação" desse país no âmbito do processo de paz (ROJAS, 2012:218).

No entanto, a conjuntura política mudou drasticamente em fevereiro de 1999. Daquele momento em diante os Estados Unidos passaram do apoio moderado à estratégia de paz do governo ao ceticismo e desconfiança frente à boa vontade das FARC (ROJAS, 2012). O novo curso dos acontecimentos foi resultado do assassinato de três indigenistas americanos nas mãos das FARC, da continuação dos sequestros por parte da guerrilha e do aumento do cultivo de coca (Figura 9) (ROJAS, 2012:219).



**Figura 8:** Comportamento do número de hectares semeados de coca na Colômbia, 1990-2005.

**Fonte:** (ROJAS, 2007:23)

Na verdade, o assassinato dos três americanos, Terence Freitas, Ingrid Washinawatok e Larry Gay Lahe<sup>141</sup>, constituiu um fato importante para a definição das circunstâncias que se seguiram, pois contribuiu para justificar a ênfase militar que finalmente teve o Plano de Colômbia<sup>142</sup>.

Deste modo, foi-se fortalecendo no interior da administração Clinton a percepção de que, apesar da gravidade da crise colombiana, o governo não tinha um plano que respaldasse claramente o processo de paz (ROJAS, 2012:219). Em julho de 1999, o Secretário Antidrogas, fazendo eco a quem alegava que o conflito colombiano era uma ameaça à

<sup>141</sup> "Revocan absolución a guerrillero por crimen de indigenistas norteamericanos", em Semana, 20 de setembro de 2012.

<sup>142</sup> "¿Que pasó y que sigue?", em Semana, 18 de março de 2001.

segurança nacional dos Estados Unidos e à segurança regional e hemisférica, solicitou ao Departamento de Estado aumentar a ajuda antinarcóticos em aproximadamente um bilhão (ROJAS, 2012:219). Enquanto isso, nos círculos decisórios de Washington tinha lugar um forte debate em relação ao que deveria ser feito na Colômbia. Para um grupo liderado pelos influentes congressistas republicanos e a linha dura dos militares no Pentágono, a negociação com a guerrilha poderia enfraquecer a luta antidrogas, e a paz só seria possível fortalecendo o exército colombiano. Em contraposição, outro setor composto de congressistas democratas e de funcionários do Departamento de Estado, considerava que era necessário apoiar fortemente a negociação política e respaldar aos militares, mas sob a condição de que respeitassem os direitos humanos (ROJAS, 2012:220-221).

Entretanto, aproveitando a falta de implementação do plano proposto por Pastrana e a gravidade da crise, os Estados Unidos modificaram o conteúdo da proposta colombiana em função da sua visão e de seus interesses (ROJAS, 2012; TICKNER, 2007). Em vez da estratégia que tinha como eixo central a paz, os Estados Unidos insistiram sobre a política punitiva, centrando-se no pressuposto de que a luta militar contra o tráfico de drogas era condição para alcançar a paz (ROJAS, 2012; GUAQUETA, 2006). O objetivo era, agora, reduzir o cultivo, o processamento e a distribuição de narcóticos e, desse modo, enfraquecer as FARC para forçá-los a negociar (GUÁQUETA, 2006:235). A nova estratégia repousava sobre dois pressupostos. O primeiro, de que atacar a fonte do tráfico por pulverização aérea seria a maneira mais eficaz para parar o fluxo de drogas aos EUA. O segundo, de que os grupos armados foram amplamente envolvidos no tráfico de drogas, de modo que ao combater o narcotráfico seriam atingidas as suas fontes de financiamento, levando-os à derrota militar ou à negociação (ROJAS, 2012:221). Desta forma, a ajuda do Plano Colômbia destinou 80% para rubricas militares e apenas 20% para a assistência econômica e social (TICKNER, 2007:100). Assim, a segunda e definitiva versão do Plano Colômbia, redigida em inglês sem que fosse previamente discutida na Colômbia, foi lançada em outubro de 1999.

Ao final, como observa Guáqueta (2006:235), a Colômbia não teve mais remédio que receber o que Estados Unidos a oferecia: o Ministério de Defesa, a Polícia e a Direção de Justiça e Segurança do Departamento Nacional de Planejamento (agência encarregada de esboçar o orçamento do Ministério de Defesa) estiveram de acordo com uma maior assistência militar dos Estados Unidos. O plano projetado para 6 anos iria custar 7,5 bilhões de dólares, dos quais o governo colombiano aportaria US\$4 bilhões e a comunidade internacional, particularmente os Estados Unidos, o montante restante. Outra versão do Plano Colômbia, focada em temas como o desenvolvimento econômico e social e os direitos

humanos, foi elaborada em meados de 2000 para captar doações europeias, canadenses e japoneses (ROJAS, 2012:221).

O trâmite para a aprovação do "pacote" de assistência do Plano Colômbia perante o Congresso dos Estados Unidos prolongou-se entre 1999 e 2000 (TICKNER, 2006:100). Finalmente, o país recebeu US\$977,3 milhões em 2000 e US\$248,3 em 2001, convertendo-se, até 2003, no terceiro receptor mundial de ajuda militar americana, depois de Israel e Egito (GUAQUETA, 2006:210; AVILES, 2006:130). Outro montante de US\$440 milhões serviu para complementar os programas em outros países andinos, como parte da abordagem regional do plano (GUAQUETA, 2006). No caso da ajuda à Colômbia, esta se destinou à conformação, equipamentos e treinamento de brigadas antinarcóticos do Exército, bem como ao financiamento de uma ofensiva militar orientada a permitir a erradicação aérea de cultivos ilícitos nos departamentos de Caquetá e Putumayo (ROJAS, 2012; GUAQUETA, 2006). Estes territórios não eram apenas ricos em coca e estratégicos para as FARC, como dito acima, mas eram também áreas que ofereciam boas perspectivas para a exploração de petróleo.

#### **4.2. A reestruturação das Forças Armadas durante a primeira etapa do Plano Colômbia**

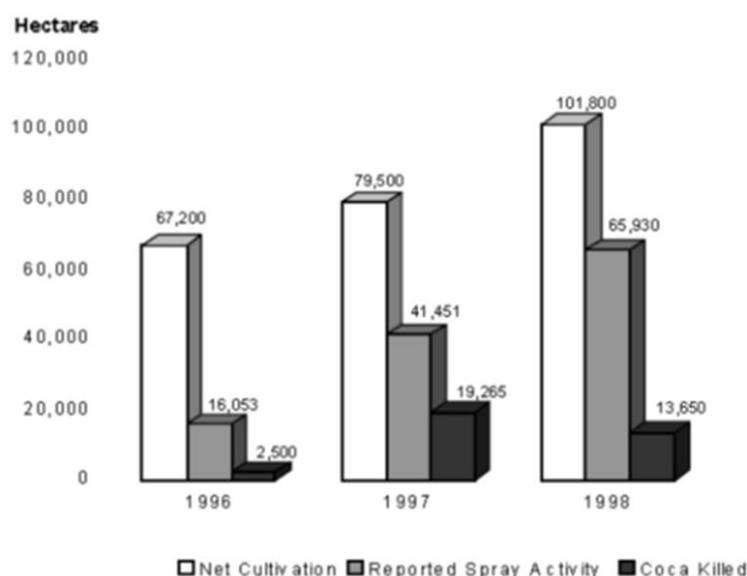
Como se indicou, a ajuda não militar dos EUA durante a primeira etapa do Plano Colômbia significou apenas 20% dos recursos totais. Daí que "a intervenção dura" (intensivo de pulverização de cultivos ilícitos e reestruturação das forças militares) prevaleceu sobre a "intervenção branda"<sup>143</sup>, a qual incluía o desenvolvimento alternativo, atenção à população deslocada, reforma judicial e resolução alternativa de conflitos (ROJAS, 2012).

No que se refere ao objetivo principal dos programas militares do Plano Colômbia, de acordo com dados do Departamento de Estado, no final da década de 1990 a Colômbia respondia por três quartos da cocaína mundial (ROJAS, 2012:230). Os cultivos ilícitos haviam aumentado significativamente entre 1996 e 1999, apesar da estratégia de pulverização que os Estados Unidos tinham implementado através de "contratadas" e do aumento dos recursos destinados para este propósito, que passaram de US\$ 6,6 milhões em 1996 para 36,8 milhões de dólares em 1999 (ROJAS, 2012). Em resposta a este aumento das áreas cultivadas, o potencial de produção de folha seca de coca, em toneladas métricas, havia passado de 80.900, em 1995, para 261.000,

---

<sup>143</sup> Para um estudo detalhado do componente de desenvolvimento econômico, social e institucional do Plano Colômbia, ver: Rojas (2012:261-282).

em 1999 (Quadro 6). O resultado ruim da estratégia de erradicação (Figura 8) respondeu à transferência da produção de Peru e Bolívia, pelo efeito “globo”, bem como à participação dos grupos armados neste negócio (NADELMAN, 2006:64; ROJAS, 2012).



Source: U.S. government data.

**Figura 9:** Gráfico – Resultados da Erradicação dos cultivos de coca 1996-1998

Fonte: (ROJAS, 2007:231)

Producción potencial de hoja seca de coca, en toneladas métricas						
	1995	1997	1999	2001	2003	2004
<b>Bolivia</b>	85.000	70.100	22.800	20.200	18.500	25.000
<b>Colombia</b>	80.900	129.500	261.000	236.000	168.000	148.900
<b>Perú</b>	183.600	130.600	69.200	49.300	50.790	70.300
<b>Total</b>	349.500	330.200	353.000	305.500	237.290	244.200

Fabricación potencial de cocaína, en toneladas métricas						
	1995	1997	1999	2001	2003	2004
<b>Bolivia</b>	240	200	70	60	79	107
<b>Colombia</b>	230	350	680	617	440	390
<b>Perú</b>	460	325	175	150	155	190
<b>Total</b>	930	875	925	827	674	687

**Quadro 6:** Produção de coca na região Andina 1995-2004

Fonte: (REUTER, 2006:100)

O aumento de cultivos ilícitos concentrou-se principalmente em áreas de selva no sul do país – departamentos de Caquetá, com 39.400 hectares, Putumayo, com 30.100, e Guaviare, com 26.700 – por serem territórios que careciam de efetiva presença do Estado e que, além disso, eram controlados pelos guerrilheiros e paramilitares (ROJAS, 2012:231-232). Nestas circunstâncias, a necessidade de garantir o acesso a estas “zonas de produção” ilícitas através do exército fez com que Washington impulsionasse importantes reformas nas Forças Armadas colombianas a partir de 1999, a fim de serem capazes de desenvolver seu programa de fumigação.

Assim, enquanto que para os Estados Unidos o Plano Colômbia era o mais ambicioso projeto pelo qual as FFAA assumiam um papel central na erradicação dos cultivos ilícitos<sup>144</sup>, para a Colômbia, o plano concebido pelos Estados Unidos constituiu a “principal estratégia” para impulsionar a reestruturação e o fortalecimento do aparato coercitivo do Estado como pressuposto para assegurar o Estado de Direito e a segurança em todo o território (VARGAS, 2010:190). O apoio dos EUA teve lugar em um momento no qual se fazia imperativa uma reforma que permitisse enfrentar a grave crise militar que viveu o Estado entre 1996 e 1998 (ROJAS, 2012). Em relação a esses dois anos de custosas derrotas das forças regulares (em Las Delicias, La Carpa, Patascoy, El Billar, Miraflores), as FARC não só tinham mostrado "rapidez de ação" e "concentração sustentada de esforço militar", como também passaram da guerra de guerrilhas à guerra de movimentos, criando inclusive condições para transitar à guerra de posições (LARC, 2004:135-137; PIZARRO, 2011:275). De acordo com a *National Defense University* (NDU), em 1998 as guerrilhas operavam em 70% do território e o controlavam 40% deste (ROJAS, 2012:238).

### **4.3. O diagnóstico do problema estratégico**

Para conhecer o diagnóstico no qual foi baseado o condicionamento do aparato coercitivo estatal a partir de 2000, é necessário ter em conta o ponto assinalado pela *National Defense University* em 1998. A NDU afirmava que uma das causas dos problemas de governabilidade era a ausência de uma Política Nacional de Segurança coerente e atualizada frente às realidades e às necessidades do país. Para a NDU, esta carência se evidenciou em um baixo nível de gastos com segurança, na forma de como se desconsiderou o crescimento que a guerrilha mostrava desde a década de 1980, bem como na permanência de estratégias "reativas e

---

<sup>144</sup> “La ofensiva final”, em *Semana*, 15 de novembro de 1999.

defensivas", datavam dos anos 50 e 60 do século XX, orientadas às cidades e com ocasionais incursões rurais (ROJAS, 2012:237-238). Outro aspecto para o qual a NDU alertava era o progresso alcançado pela guerrilha quanto a sua "capacidade militar convencional" e "mobilidade tática", contrastando com um Exército limitado por uma fraca capacidade de resposta, resultante da dispersão de suas brigadas, batalhões e postos militares, de sua insuficiente mão de obra e de sua falta de mobilidade. Por exemplo, a organização das unidades contra guerrilha e a maneira como patrulhavam tinham como fundamento os Grupos de Inteligência e Localização, ou GIL, que haviam sido criados na década de 1960 (ROJAS, 2012:238). Os GIL, compostos por 18 homens que, originalmente, deviam rastrear as colunas guerrilheiras, terminaram combatendo sem o apoio necessário e na mesma medida foram "cercadas" por unidades guerrilheiras mais numerosas e com melhor poder de fogo (ROJAS, 2012:238).

O contingente e as unidades realmente disponíveis eram claramente insuficientes frente à magnitude do conflito. De acordo com dados do Departamento Nacional de Planejamento (DNP), em 1995 a Colômbia contava com 2,9 efetivos por 1.000 habitantes, ou seja, estava abaixo da média latino-americana, onde ocupava o 11º lugar. Para 2000, de um total de 144.000 homens, um terço defendia instalações fixas, outros 13% estavam encarregados de resguardar 842 infraestruturas estratégicas (pontes, estradas, oleodutos, aeroportos, etc.), enquanto 5% estavam nas fronteiras. Dessa forma, menos da metade da força disponível operava efetivamente (ROJAS, 2012:239). No que diz respeito às medidas as quais foram implementadas para solucionar este inconveniente, no início da administração Bush, destinou-se US\$ 100 milhões de assistência à Colômbia para criar uma brigada destinada a proteger o oleoduto central da *Occidental Petroleum* em Arauca (AVILES, 2006:132; LEAL, 2004:189).

Retomando o diagnóstico da NDU, "o sistema de recrutamento" também era parte do problema, e não somente pelo histórico desinteresse que despertava o serviço militar entre as elites e os setores populares do país (ROJAS, 2012:239). De acordo com Isacson (2009:175), de cada 50 cidadãos que completavam o ensino secundário, apenas um era recrutado para o serviço militar. Isso também se devia a que muitos dos recrutas deveriam servir em zonas de conflito sem ter a necessária preparação. Uma das razões para que se terminasse improvisando durante o "treinamento no campo" era a ausência de tempo e de recursos para que os militares colombianos que haviam recebido formação no exterior pudessem replicar efetivamente essa preparação com seus colegas (ROJAS, 2012:239).

Por outro lado, a difícil e variada geografia do país<sup>145</sup>, na qual são distinguidos três blocos (um definido pelas três cordilheiras andinas, o segundo onde predominam as planícies e regiões de selva da Amazônia, e um terceiro bloco consistindo em 9000 km dos seus 10 principais rios), favoreceu aos grupos armados ilegais e constituiu um obstáculo intransponível para um Exército como o colombiano, que se caracterizava por uma pobre capacidade de transporte aéreo, a qual para cobrir uma superfície superior a um milhão de quilômetros quadrados dispunha de apenas 25 helicópteros de transporte, sendo que apenas 17 estavam em condições de operar (LAIR, 2004:123; ROJAS, 2012:239-240).

Outros elementos dentro do diagnóstico sobre a crise das Forças Armadas e a desvantagem que enfrentavam ao final da década de 1990 eram: o "ciúme e a desconfiança" entre as forças (o que impedia a realização de operações conjuntas), as falhas de inteligência militar, a falta de continuidade na liderança civil e militar, a corrupção, a baixa moral e a perda de credibilidade interna e externa (ROJAS, 2012:240; CUBIDES, 2004:170-171).

Nestas condições, as vozes que desde o Congresso ou sindicatos solicitavam a urgente reforma das Forças Armadas coincidiam no reconhecimento da necessidade de conceder ao Exército mais apoio econômico e maiores prerrogativas para a gestão da ordem pública, com a ampliação da jurisdição militar e dos poderes de polícia judiciária (ROJAS, 2012). Por sua vez, funcionários e peritos dos EUA e Colômbia afirmavam que, para combater de forma eficaz as guerrilhas, as FFAA deveriam avançar em recursos tais como: infantaria leve, mobilidade aérea e terrestre, engenharia, inteligência e operações psicológicas, polícia militar e unidades de administração (ROJAS, 2012:242).

“Esses recursos seriam usados em operações de ofensiva tradicional, reconquistando gradualmente mais território e restabelecendo o controle por parte do Estado. Para atingir estes objetivos era necessário construir uma política de segurança de longo prazo que não estaria sujeita aos caprichos da conjuntura política e as mudanças de governo” (ROJAS, 2012:242, tradução nossa<sup>146</sup>).

#### **4.4. A reforma militar põe-se em marcha**

A estratégia para a reforma das FFAA durante a primeira fase do Plano Colômbia apontou para dois objetivos: fortalecer a capacidade dissuasiva do Estado tendo em vista a

---

<sup>145</sup> Sobre certos traços "topográficos e morfológicos" da geografia militar da Colômbia, ver: (LAIR, 2004:122-123).

<sup>146</sup> Estas capacidades se usarían en operaciones de ofensiva tradicional, reconquistando gradualmente más territorio nacional y restableciendo el control por parte del Estado. Para alcanzar estos objetivos era necesario construir una política de seguridad de largo plazo que no quedara supeditada a los vaivenes de la coyuntura política y a los cambios de gobierno.

eficiência da negociação política e preparar as Forças Armadas para uma eventual escalada do conflito armado (VARGAS, 2010:189). De acordo com Rojas (2012:242), seriam seis os componentes deste processo: definição de uma Política Nacional de Segurança e Defesa, aumento do gasto em segurança, mudanças na estrutura e tamanho das FFAA, mudanças de doutrina e operacionais, desenvolvimento de um sistema integrado de comunicações e de inteligência, melhoria na imagem e nas relações com a sociedade.

Para ilustrar a magnitude da “presença oficial dos Estados Unidos<sup>147</sup>” na primeira fase do Plano Colômbia e sua influência sobre o Estado e a reorganização militar, bem como sobre a condução do conflito, convém citar um informe<sup>148</sup> da revista *Semana*, publicado em novembro de 2001. Nessa ocasião, a influente revista colombiana advertia:

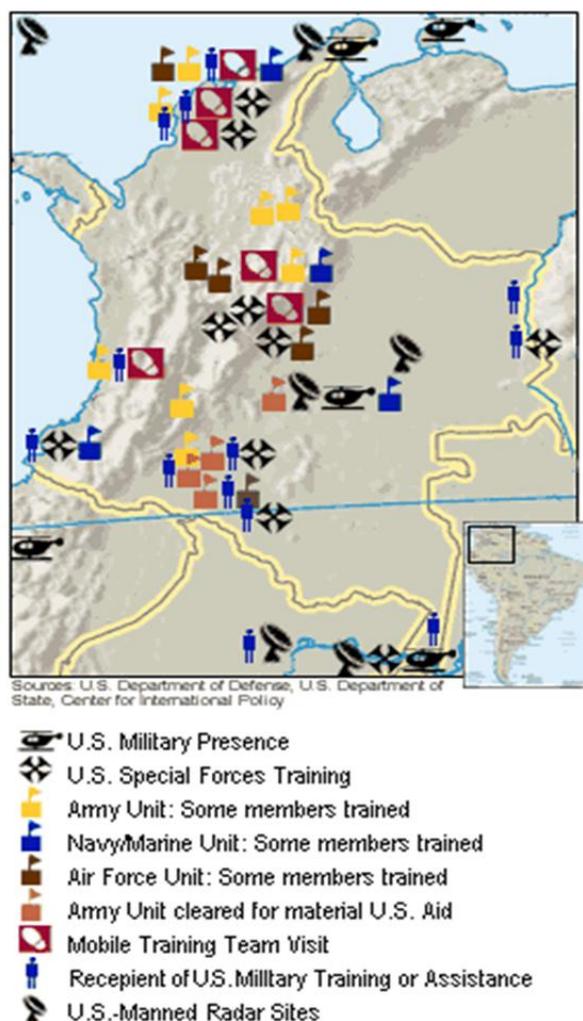
“Na Colômbia de hoje, o personagem mais influente não é um colombiano. O governo dos Estados Unidos, que segue a linha do chefe da Casa Branca, determina a estratégia de condução da guerra neste país através do Plano Colômbia. Não só aporta grande parte da artilharia militar (helicópteros, armas, etc...) mas a assessoria técnica e logística. Tanto o Pentágono como o Congresso dos Estados Unidos influenciam sobre as decisões que têm a ver com as pessoas que conduzirão a guerra, com os setores bélicos que se fortalecerão (eles decidiram fortalecer a brigada fluvial da Marinha e a brigada antinarcóticos), com as prioridades de luta (tráfico de drogas) e com os cenários onde se combate (ênfase no Sul). Sua pressão tem sido determinante na depuração do Exército e da Polícia de vínculos paramilitares. A fumigação das plantações ilícitas é prioridade dos Estados Unidos e a maior parte do investimento social atual é realizado com dinheiro aportado pelos Estados Unidos” (tradução nossa<sup>149</sup>).

O mapa da Figura 10 é particularmente ilustrativo:

<sup>147</sup> A expressão corresponde a Leal (2006:529).

<sup>148</sup> "Los 40 más poderosos", em *Semana*, 5 de novembro de 2001.

<sup>149</sup> En la Colombia de hoy el personaje más influyente no es un colombiano. El gobierno de Estados Unidos, que sigue la línea del jefe de la Casa Blanca, determina la estrategia de conducción de la guerra en este país a través del Plan Colombia. No sólo aporta gran parte de la artillería militar (helicópteros, armas, etc...) sino la asesoría técnica y logística. Tanto el Pentágono como el Congreso de Estados Unidos influyen sobre las decisiones que tienen que ver con las personas que conducirán la guerra, con los sectores bélicos que se fortalecerán (ellos decidieron fortalecer la brigada fluvial de la Marina y la brigada antinarcóticos), con las prioridades de lucha (el narcotráfico) y con los escenarios donde se combate (el énfasis en el sur). Su presión ha sido determinante en la depuración del Ejército y de la Policía de vínculos paramilitares. La fumigación de cultivos ilícitos es prioridad estadounidense y la mayor parte de la inversión social actual es realizada con dinero aportado por Estados Unidos.



**Figura 10.** Presença militar dos EUA na Colômbia em 2001

**Fonte:** (ICIJ 2001) Alterações na estrutura e tamanho das Forças Militares

O avanço das guerrilhas e dos paramilitares, bem como o quadro da "derrota e desmoralização" que caracterizou as forças regulares de 1996 a 1998, impulsionaram mudanças no tamanho e estrutura das Forças Armadas (BORRERO, 2006:131). Para recuperar e consolidar o controle do Estado sobre o território, deveria esta avançar em mobilidade e ampliar sua presença. Em 2000, o número de membros das FFAA era de 152.000 homens, pelo que se tomou a decisão de aumentar o contingente e a disposição efetiva de homens para o combate – “relação combate/apoio” (ROJAS, 2012:247).

Desse modo, foi lançado um processo de profissionalização no qual se supõe que o soldado profissional tem mais experiência, está mais treinado, mais equipado e mais motivado que os soldados recrutas (ROJAS, 2012). Como resultado, foi melhorado o sistema de

recrutamento para substituir os soldados graduados<sup>150</sup> por soldados profissionais. Nesse sentido, foram projetados o Plano 10.000 e o Plano Fortaleza<sup>151</sup> para passar de 82.000 "soldados combatentes", entre regulares e profissionais, em 1998, para 132.000 em agosto de 2002 (VARGAS, 2010:191). Iniciado o processo de profissionalização, as alterações na composição da tropa foram evidentes, pois enquanto diminuíram os soldados graduados, aumentou o número total de soldados profissionais, que passou de 20.000 a 60.000 entre 1998 e 2002 (VARGAS, 2010). Também aumentou o número total de soldados regulares e profissionais, passando de 82.000 para 132.000. O Plano Fortaleza, lançado em 2001, não só buscou contar com 10.000 novos soldados regulares por ano durante quatro anos, mas substituir soldados profissionais que protegiam a infraestrutura por soldados graduados, para que os primeiros pudessem ir ao combate. Além disso, prolongou-se o tempo de serviço militar obrigatório para contar com 10.000 novos recrutas por ano (ROJAS, 2012:248).

No que diz respeito à organização das Forças Militares, a partir de 2000, reformou-se a estrutura do Comando Geral e de cada força. No Exército, foram estabelecidas as chefaturas de Pessoal, Logística, Treinamento e Doutrina, e Operações, cada uma sob o comando de um major-general. Isso, a fim de simplificar a relação entre o Comandante do Exército e as unidades subordinadas (ROJAS, 2012).

Outras inovações importantes nesta fase foram a reforma dos estatutos de carreira e a avaliação e promoção dos militares. Isso incluiu a modificação do estatuto de carreira de oficiais e sargentos, o Estatuto do Soldado Profissional<sup>152</sup>, e estabeleceu um novo regime disciplinar, bem como um novo regime de avaliação e classificação para oficiais e sargentos (BORRERO, 2004:126). Além disso, incluiu a reforma do sistema de Justiça Penal Militar, a criação das chefaturas de Desenvolvimento Humano, Educação e Doutrina, bem como a implementação do Centro de Inteligência Conjunta (CIC) (ROJAS, 2012:249).

#### **4.5. Transformação doutrinária e operacional**

As Forças Armadas colombianas passaram de uma concepção "passiva" para um conceito operacional "proativo, ofensivo e móvel", enquanto os planos de formação e treinamento se reorientaram da "guerra convencional" para a guerra contra insurgente. Por outro

---

<sup>150</sup> Soldados graduados são aqueles cidadãos que cumprem com seu serviço militar obrigatório, mas que tenham concluído o ensino secundário.

<sup>151</sup> "10.000 soldados más contra el terrorismo" em El Tiempo, em 16 de março de 2002.

<sup>152</sup> "¡Adelante arr!", em Semana, 16 de outubro de 2000.

lado, ante a decisão de envolver os militares na luta contra o narcotráfico, foi essencial o concurso da Polícia, a fim de desenvolver uma nova doutrina com uma missão "*sui generis*" (ROJAS, 2012:249). A nova abordagem doutrinária era um híbrido entre a guerra irregular e luta contra o tráfico de drogas e venho para reconfigurar a missão do Exército, da Marinha e da Força Aérea (ROJAS, 2012:249). Desde o operacional, a reforma buscava consolidar forças de grande mobilidade tática e estratégica e com suficiente poder de fogo, o que exigia modificações da estrutura organizacional e o desenvolvimento de uma robusta capacidade de aérea.

#### **4.6. Renovação da estrutura organizacional**

A estrutura organizativa que prevaleceu ao longo do século XX e que foi influenciada pela missão Suíça, a qual assessorou ao exército na década de 1920, também viu mudanças significativas durante a primeira fase do Plano Colômbia (BORRERO, 2006:121). Para começar, em 1998, criou-se a Força de Tarefa Conjunta do Sul, integrada por militares e policiais (ROJAS, 2012:250). Em 1999, as FFAA deixaram de operar em unidades pequenas, passando a desenvolver suas ações de contraguerrilha mediante campanhas. Estas unidades tinham o apoio da artilharia e reforços rápidos (ROJAS, 2012).

A estrutura do exército em 2000 incluía: cinco divisões, dezoito brigadas, uma unidade de intervenção rápida, 153 batalhões e três brigadas móveis. O objetivo era desenvolver operações conjuntas em que participariam Exército, Marinha, Força Aérea e Polícia, e nas quais os helicópteros permitiriam maior mobilidade (ROJAS, 2012).

A necessidade de frear os cultivos ilícitos com pulverização aérea e enfrentar militarmente a guerrilha ofereceu a situação favorável para que o governo de Pastrana cedesse às "pressões" que os Estados Unidos vinham exercendo desde os governos anteriores, para envolver aos militares colombianos na luta contra o tráfico de drogas (BORRERO, 2006:120-137; VARGAS, 2010:191). A militarização da guerra contra as drogas na Colômbia foi talvez a mais controversa das mudanças conduzidas a partir de 2000 (BORRERO, 2006:137). No entanto, como adverte Vargas (2010), respondeu à filosofia da primeira fase do Plano Colômbia.

Nestas condições, criou-se um "híbrido" que permitiu às Forças Armadas desenvolver operações contra insurgentes, assumindo um papel central na luta contra o narcotráfico. Além disso, os militares viram na missão antinarcóticos e no "inimigo narco-insurgente" a melhor maneira para obter recursos norte-americanos. Dessa forma, o exército implementou em 2001 a

Brigada Antinarcóticos<sup>153</sup> para apoiar em terra o trabalho de fumigação da polícia. A Armada dedicou boa parte de seu trabalho de guarda costeira, vigilância aeronaval e controle dos portos à interdição do narcotráfico marítimo. Enquanto a Força Aérea orientou seu trabalho para a interceptação de aeronaves e a destruição de pistas de pouso clandestinas (BORRERO, 2006:137).

Entre o final de 1999 e o início de 2000, foi criado o primeiro batalhão antinarcóticos<sup>154</sup>, que deu forma pouco depois à criação de uma Brigada Antinarcóticos, consistindo de três batalhões e 2.398 homens<sup>155</sup>. Esta brigada projetou seu trabalho em três fases. Na primeira fase, com o objetivo de diminuir em 30% o tráfico de drogas, o Batalhão Antinarcóticos nº 1, auxiliado pela Força de Tarefa Conjunta do Sul, o Batalhão nº 90 da Brigada Fluvial de Infantaria da Marinha e a Polícia Antinarcóticos, com apoio da Força Aérea, desenvolveram operações conjuntas durante um ano nos departamentos de Putumayo e Caquetá. A fase dois consistia em ativar os Batalhões 2 e 3 que, junto com os Batalhões 70 e 80 de Infantaria da Marinha e a Polícia Antinarcóticos, com apoio da Força Aérea, desenvolveram operações durante três anos nos departamentos de Vaupés, Guaviare, Arauca, Sul de Bolívar e Norte de Santander, com o objetivo de agregar à primeira fase um avanço de 40%. Na terceira fase, uma vez desenvolvidas com sucesso as fases anteriores, pretendeu-se ampliar as operações conjuntas de combate às drogas em todo o país por pelo menos três anos (ROJAS, 2012:250-251).

BRIGADA ANTINARCOTICOS
<b>Batalhão Antinarcóticos</b> 1931 militares colombianos e 65 assessores militares estadunidenses, sedes em Tolemaida (Tolima) e Tres Esquinas (Caquetá).
<b>Batalhão Antinarcóticos</b> 2798 militares colombianos e 65 assessores militares estadunidenses, sede em Larandia (Caquetá).
<b>Batalhão Antinarcóticos</b> 3789 militares colombianos e 90 assessores militares estadunidenses, sede em Larandia (Caquetá).

**Quadro 7:** Brigada antinarcóticos FFAA

**Fonte:** (VARGAS, 2008:154).

<sup>153</sup> "Debuta el Plan Colombia" em El Tiempo, 25 de maio de 2001.

<sup>154</sup> "Listo el Batallón Antinarcóticos" em El Tiempo, 29 de agosto de 1999.

<sup>155</sup> "Debuta el Plan Colombia" em El Tiempo, 25 de maio de 2001.

O Batalhão Antinarcóticos n ° 1, que devia apoiar as tarefas de erradicação de cultivos ilícitos, confrontando o Bloco do Sul das FARC, foi treinado pelos Boínas Verdes e contou com apoio tecnológico, dezoito helicópteros, dois aviões OV-10 e um AC-47 ou avião fantasma (ROJAS, 2012). É bom esclarecer que todos os homens que eram membros desta unidade tinham que contar com a aprovação da embaixada dos EUA e do Departamento de Estado em Direitos Humanos (ROJAS, 2012).



**Figura 11:** Avião de apoio AC-47 “Fantasma”

**Fonte:** (FAC, 2014)



**Figura 12:** Avião de combate - Bronco OV-10ª

**Fonte:** (FAC, 2014)

Em seu conjunto, a Brigada Antinarcótics teve uma fase de treinamento que durou entre outubro de 2000 e maio de 2001, e se desenvolveu tanto na base de Larandia (Caquetá) como no Forte Benning (Geórgia-EUA), pelas Forças Especiais Americanas<sup>156</sup>. Esta formação teve um custo de aproximadamente US\$ 16 milhões que foram financiados pelos programas do Departamento de Defesa e com recursos do apoio ao Plano Colômbia. Da assistência dos EUA aprovada para 2000 foram destinados US\$ 600 milhões para treinar e equipar os batalhões antinarcótics que operariam no sul do país e contariam com 30 helicópteros Black Hawk, 15 helicópteros Huey e 18 helicópteros UH1N (ROJAS, 2012).

A Brigada Antinarcótics, junto com a Força de Intervenção Rápida, com a Brigada de Aviação do Exército, com as Forças Especiais Antiterroristas e com a Brigada de Forças Especiais, fizeram parte das Unidades de Elite do Exército da Colômbia (VARGAS, 2008:154).

#### **4.7. Integração das Forças: As operações conjuntas**

Neste ponto, procurando avançar em termos de mobilidade e de integração de forças, buscou-se uma organização militar flexível, capaz de se adaptar a diferentes tipos de missões através da integração das capacidades aéreas, navais e terrestres. Esta integração de capacidades materializou-se com a Força de Tarefa e, posteriormente, com os Comandos Conjuntos.

Assim, ao final de 1999, foi criada a Força de Intervenção Rápida – FUDRA, "a máquina de guerra do exército colombiano", que iniciou a criação de unidades militares conjuntas (PIZARRO, 2011:272). A Força de Intervenção Rápida tinha capacidade de mobilizar mil dentre seus seis mil homens em poucas horas para as áreas mais inóspitas do país. Esta unidade de luta anti-subversiva estava integrada por três Brigadas Móveis e uma Brigada de Forças Especiais, contando com helicópteros Black Hawk e MI da aviação do Exército e com o apoio da Força Aérea, com aeronaves de asas fixas, tanto de transporte como de combate (ROJAS, 2012:252). Mais tarde, adicionaram-se a esta força conjunta as Brigadas Móveis nº 7 e nº 10. Esta abordagem de forças conjuntas se pôs em prática pela primeira vez na operação "Gato Negro", que ocorreu em 2001 no departamento de Guainía, na qual foi detido o traficante brasileiro Fernandinho Beira-Mar, que era uma importante ligação das FARC para o envio de drogas, com escala no Suriname, para os mercados internacionais, bem como para a compra de armas

---

<sup>156</sup> *Ibidem.*

(SPENCER, 2011:69). Esta operação fez parte da sequência de êxitos militares em cadeia, após a modernização e fortalecimento das FFAA (PIZARRO, 2011:274).

A implementação da FUDRA foi emblemática dentro do que Pizarro (2011: 271-272) denomina como "a revolução estratégica" das FFAA colombianas: soldados profissionais, brigadas móveis conjuntas com tropas aerotransportadas, grandes unidades militares, fortalecimento da infantaria da Marinha e da aviação, capacidade de combate noturna e modernização das comunicações.

#### 4.8. Fortalecimento do poder aéreo

O fortalecimento da mobilidade foi uma das premissas da estratégia militar do Plano Colômbia. Isso é entendido por Rojas (2012:253) como uma superioridade aérea que outorga às Forças Armadas uma vantagem tática significativa para a mobilização rápida dos soldados, a fim de impedir a mobilização em massa de guerrilheiros, e para oferecer suporte a operações terrestres:

"O apoio de fogo próximo é fornecido por helicópteros de combate que acompanham e escoltam os aviões de transporte no desenvolvimento das operações de assalto aéreo. Além disso, é muito importante contar com aviões que sirvam como plataforma de apoio de fogo estendido, papel que na Colômbia desempenha de maneira muito efetiva a frota de aeronaves AC-47, mais conhecido como o "avião fantasma". Os AC-47 têm a capacidade de apoiar as tropas em terra com alto poder de fogo por longos períodos de tempo. Este apoio resulta crucial quando se trata de conter e evitar ataques a populações, unidades de Polícia ou militares e apoiar as tropas quando desenvolvem combates contra os grupos irregulares" (ROJAS, 2012:253-254, tradução nossa<sup>157</sup>).

Para melhorar a pobre capacidade aérea, tal como acima referido, uma das maiores deficiências das Forças Armadas até 1998, o governo colombiano destinou importantes recursos para a compra de helicópteros de combate, para a capacitação de seus aviões OV-10 e de cinco aviões Fantasmas, os quais foram equipados com armamento e tiveram seu sistema de visão noturna aperfeiçoado (ROJAS, 2012:254).

Entre 2000 e 2008, os Estados Unidos transferiram, através do Programa de Helicópteros do Plano Colômbia – PCHP, aproximadamente US\$ 844 milhões para fortalecer a Brigada de

<sup>157</sup> El apoyo de fuego cercano es provisto por los helicópteros artillados los cuales acompañan y escoltan las aeronaves de transporte en el desarrollo de las operaciones de asalto aéreo. Adicionalmente, es muy importante contar con aviones que sirvan como plataforma de apoyo de fuego prolongado, papel que en Colombia desempeña de manera muy efectiva la flota de aviones AC-47, mejor conocido como el —avión fantasma. Los AC-47 tienen la capacidad de apoyar las tropas en tierra con alto poder de fuego por periodos largos de tiempo. Este apoyo resulta crucial a la hora de contener e evitar ataques a poblaciones, unidades de Policía o militares y apoyar a las tropas cuando desarrollan combates contra los grupos irregulares.

Aviação do Exército, que triplicou o número de aeronaves e dobrou seu pessoal (ROJAS, 2012:254). A empresa DynCorp foi a principal contratante deste programa e forneceu, inicialmente, pilotos e técnicos estrangeiros, enquanto formou o pessoal colombiano para que assumissem as tarefas de "condução e manutenção" desses equipamentos (ROJAS, 2012:254).

Com o propósito de fortalecer a capacidade de transporte de tropas e o apoio de fogo, uma boa parte da assistência do Plano Colômbia destinou-se a compra, reparação, manutenção e para o combustível de helicópteros e "aeronaves de asa fixa", de forma que, em 2003, a Colômbia havia formado uma frota de aproximadamente 250 helicópteros, entre Bell de classe de 1H1, MI-17, Harpia e *Sikorsky UH-60 "Blackhawk"*, 90 dos quais tinham sido entregues no início do Plano Colômbia (LAIR, 2004:139). Consequentemente, o país consolidou a terceira força "helicoptada" na América Latina, depois de Brasil e México (ROJAS, 2012:254).

Além dos avanços em mobilidade e poder de fogo, as FFAA desenvolveram capacidade para realizar operações noturnas, o que conduziu a uma vantagem tática e operacional (ROJAS, 2012:254). Com a cooperação dos EUA, também se modernizaram as bases do Exército em Tolemaida (Cundinamarca) e Larandia (Caquetá), situadas no sul do país (Figura 13) (VARGAS, 2010:190).



**Figura 13:** Principais Bases Militares da Colômbia

**Fonte:** BBC (2009)



**Figura 14:** Helicóptero UHN1

**Fonte:** Aviação do Exército (2014)



**Figura 15:** Helicóptero *Black Hawk*

**Fonte:** Aviação do Exército (2014)



**Figura 16:** Helicóptero *Huey*

**Fonte:** Aviação do Exército (2014)



**Figura 17:** Helicóptero *Harpia*

**Fonte:** FAC (2014)



**Figura 18:** Helicóptero MI-17

**Fonte:** Infomilitar (2014)

#### 4.9. Comunicações e inteligência

Neste aspecto, o programa de modernização promovido pelo Plano Colômbia esteve preocupado com o desenvolvimento da inteligência humana e técnica, a fim de interceptar e inutilizar as comunicações da guerrilha (ROJAS, 2012). Em seguida, procurou melhorar a qualidade da informação recolhida por espões, escutas, satélites e radares, estes últimos controlados pelos Estados Unidos (ROJAS, 2012; TICKNER, 2007:106).

Uma parte fundamental da inteligência técnica eram os "rastreadores" ou "*trackers*", e as plataformas de inteligência. Trata-se de aviões equipados com tecnologia de interceptação de comunicações, fotografia aérea e triangulação:

"Essas aeronaves, em conjunto com radares terrestres (GBB) e a Central de Inteligência Conjunta (CIC), compõem o sistema de inteligência técnica que permite que as FF.MM. obter, processar e analisar informações usadas na luta contra o narcotráfico e, mais recentemente, contra grupos armados". (ROJAS, 2012:255-256, tradução nossa<sup>158</sup>).

<sup>158</sup> Estas aeronaves, en conjunto con los radares de base en tierra (GBB) y la Central de Inteligencia Conjunta (CIC), conforman el sistema de inteligencia técnica que le permite a las FFMM obtener, procesar y analizar información utilizada en la lucha contra el narcotráfico y, más recientemente, contra grupos armados.

Ressalta-se que, na primeira fase do Plano Colômbia, foram entregues cinco aeronaves de inteligência Schweizer SA2-37B, enquanto que suas tripulações receberam capacitação e treinamento (VARGAS, 2010:190).



**Figura 19:** Avião *Schweitzer* “Vampiro” SA2-37B

**Fonte:** FAC (2014)

As FFAA lançaram um sistema de comando, controle e comunicações, o C3I, integrado pelo Centro de Operações Conjuntas (COC) do Comando Geral das Forças Militares e pelos centros de cada força. A coordenação entre estes permitiu conduzir as operações em tempo real. Igualmente, avançou-se na segurança das comunicações impedindo a interceptação destas por grupos ilegais (ROJAS, 2012:256).

Em resumo, como afirma Rojas (2012), a modernização e o fortalecimento das Forças Militares colombianas em aspectos como a implementação de uma política de segurança, aumento do orçamento, expansão e profissionalização do contingente, nova doutrina e organização, bem como o fortalecimento da inteligência técnica e a mobilidade aérea, procurou criar as condições para a implantação de uma estratégia de contra insurgência em grande escala.

No entanto, a ênfase imposta pelos interesses antidrogas dos EUA explica por que, como adverte Borrero (2006:123), as Forças Armadas colombianas mantiveram deficiências em termos de armamento pesado – blindados e artilharia para o Exército que estivessem em concordância com o seu tamanho, corvetas e outros equipamentos de superfície para a Marinha, aeronaves para Força Aérea, que era uma das menores da América Latina. A ênfase

do Plano Colômbia esteve situada em armamento leve, em helicópteros e na manutenção do equipamento naval e aéreo, mas não no seu aumento (BORRERO, 2006:123).

#### **4.10. O Plano Colômbia II e o combate ao terrorismo**

A segunda fase do Plano Colômbia coincidiu com a formulação e implementação da Política de Segurança Democrática. Nesta conjuntura histórica, foi determinante a falida tentativa de negociação com as FARC, assim como a guerra global contra o terrorismo, pois ambas as dinâmicas contribuíram para aprofundar a "securitização" do conflito colombiano, entendendo esta expressão como a estratégia que permitiu às elites políticas resolverem certos problemas subtraindo-lhes os canais políticos normais (TICKNER, 2005:18).

Durante este período (2002-2010), o plano Colômbia reagiu às mudanças em um "contexto político" delineado pela nova política externa dos Estados Unidos, após os atentados de 11 de setembro, bem como pela DSDP promovida por Uribe (ROJAS, 2012:227). Como resultado, a intensificação da intervenção dos EUA na Colômbia desde 2002 tentou se justificar combinando três ameaças: terrorismo, guerrilha e drogas. Nesta nova etapa do Plano Colômbia, a "intervenção branda" dos EUA foi organizada em função das prioridades da Política de Segurança Democrática (ROJAS, 2012). Nesse sentido, continuaram os programas de desenvolvimento alternativo, de atenção para a população deslocada, de reforma da justiça, porém ampliando seu enfoque, na medida em que da perspectiva antinarcóticos o Plano Colômbia passou para a ênfase no fortalecimento das capacidades do Estado. Também foram acrescentados novos programas para apoiar o processo de negociação com os paramilitares, o qual a administração de Uribe Vélez iniciou já desde o começo do seu mandato (ROJAS, 2012:246).

#### **4.11. A "terrorização" do conflito**

De fato, como anota Rojas (2012), a traumática ruptura das negociações do Caguán em fevereiro de 2002, e a modernização militar alavancada pelo esforço do estado e pelos recursos e assessoria americana, estimularam a percepção entre amplos setores da opinião pública de que era possível ganhar a guerra contra as FARC. Este desejo coletivo permitiu a

Álvaro Uribe chegar à Presidência, em 2002, e fazer da guerra contra a guerrilha o objetivo principal de seu governo (ROJAS, 2012).

Como resultado, a segunda fase do Plano Colômbia sofreu a influência da guerra contra o terrorismo liderada por G. W. Bush, cruzada dentro da qual, como foi referido no capítulo anterior, o governo Uribe tentou inscrever-se com o argumento de que no país não existia nenhum conflito interno, mas uma ameaça terrorista (TICKNER, 2007; ROJAS, 2012). Isso é essencial para a compreensão do apoio dado pelo Plano Colômbia para a maior ofensiva militar antiguerrilha na história do país: o Plano Patriota.

Os atentados de 2001 enfraqueceram os propósitos iniciais de Bush no sentido de continuar apoiando o Plano Colômbia, no âmbito da Iniciativa Regional Andina, para neutralizar os efeitos da campanha *Push in the South* em países vizinhos. Ao mesmo tempo, fragilizaram a posição das pessoas em Washington que falavam de uma "vietnamização" da política para a Colômbia (ROJAS, 2012). Em consequência, o 11/09 permitiu que, a partir de 2002, o governo dos EUA, sob a égide do "combate ao terrorismo", removesse completamente a tênue distinção que até então tinha mantido entre a guerra contra as drogas e a guerra contra insurgente (TICKNER, 2007). A partir daí, a ambiguidade entre a guerra antinarcóticos e a luta contra insurgente que tinha caracterizado a primeira etapa do Plano Colômbia foi bem resolvida (e dissolvida) no contexto da guerra global contra o terrorismo (ROJAS, 2012:229).

Na conjuntura internacional que surge em 2002, o governo colombiano substituiu a "diplomacia pela paz" de seu antecessor por uma "diplomacia antiterrorismo" (TICKNER, 2007:92). Esta mudança na política externa se orientava a três objetivos principais. Primeiro, legitimar internacionalmente as medidas previstas no marco da sua política de segurança: o estatuto antiterroristas<sup>159</sup>, as negociações com os grupos paramilitares, a criação de uma rede de um milhão de informantes para alimentar os serviços de inteligência, etc. Segundo, "afogar politicamente" as FARC, buscando que os países vizinhos e a comunidade internacional condenassem este grupo como uma organização terrorista e narcotraficante. O terceiro objetivo foi selar uma "aliança incondicional" com os Estados Unidos e com sua política internacional "schmittiana" a fim de garantir a continuidade do Plano Colômbia como suporte fundamental da Política de Defesa e Segurança Democrática (ROJAS, 2012:230-232; VELASQUEZ, 2011:190).

---

<sup>159</sup> O estatuto antiterrorista, foi aprovado pelo Congresso em dezembro de 2003, outorgava poderes de polícia judicial aos militares, autorizava capturas e investigações sem ordem judicial e propunha "o registro da população" em todo o território nacional. Ele foi declarado inconstitucional em agosto de 2004 (LEAL, 2004:215).

#### 4.12. A FUTCO e os Comandos Conjuntos

Dando continuidade ao processo de integração das forças que marcou a criação da FUDRA, na primeira fase do Plano Colômbia, em 2003 foi implementada a Força Tarefa Conjunta Ômega (FUTCO), integrada pela FUDRA e suas cinco brigadas móveis, cujo posto de comando estava na Macarena no Departamento do Meta. A FUTCO foi colocada em operação durante o Plano Patriota com a missão de perseguir o Secretariado das FARC (ROJAS, 2012).

Neste mesmo processo, a introdução nas FFAA colombianas na doutrina de americana<sup>160</sup> de “comandos conjuntos<sup>161</sup>”, constituiu uma das principais mudanças implementadas durante a segunda fase do Plano Colômbia. Essa transformação a nível doutrinário implica que homens e recursos do Exército, Marinha e Força Aérea, estejam sob o controle de um único oficial em uma determinada zona, podendo este comandante pertencer a qualquer das três forças (VARGAS, 2008:181-186). Com a nova doutrina o país foi dividido em seis áreas geográficas (Caribe, Pacífico, Sul, Oriente, Centro e Planícies), cada uma sob a responsabilidade do respectivo chefe de comando conjunto que prestava contas ao Comandante Geral das FFAA (VARGAS, 2008:181-186).

Foram ao menos três mudanças trazidas por esta nova forma de organização e ação para as FFAA colombianas (VARGAS, 2012:184). Em primeiro lugar, mudou a linha de comando operacional: os comandantes de força não voltariam a dirigir combates. Em segundo lugar, o Comandante das Forças Militares, a quem os oficiais que lideravam os comandos conjuntos estavam subordinados, ganhava maior protagonismo, pois continuava traçando a estratégia, ao mesmo tempo em que adquiriu funções operacionais. Em terceiro lugar, os comandantes regionais ganhavam poder, pois a seu encargo poderia estar um general de qualquer das três forças (VARGAS, 2012:184).

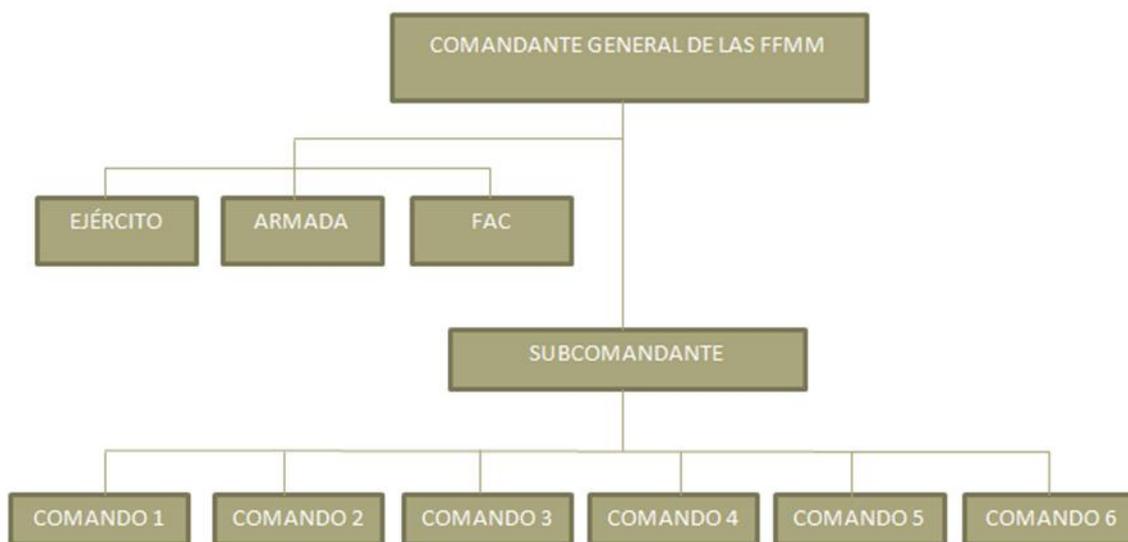
É importante notar, entretanto, que a criação em 2004 do primeiro desses comandos, o Comando Conjunto do Caribe, tem antecedentes mesmo antes da criação da FUDRA, já que as bases deste processo haviam sido estabelecidas há várias décadas atrás, também sob a influência da doutrina militar dos EUA. Isso se deu, em primeiro lugar, através da criação do Comando Geral das Forças Armadas, em 1951, como Chefe do Estado Maior, e, logo adiante, através da educação conjunta dos oficiais. Em 1942, portanto, ingressou o primeiro grupo de

---

<sup>160</sup> Isso é corroborado pelo estudo de caso sobre a implementação dos Comandos Conjuntos no contexto da contra insurgência na Colômbia (HERRERA, 2009).

<sup>161</sup> “Para qué sirven los Comandos Conjuntos”, em El Tiempo, 28 de abril de 2005.

oficiais da Força Aérea na Escola Superior de Guerra, que tinha sido criada para a profissionalização dos oficiais do Exército, e, em 1959, foi estabelecido o Curso de Altos Estudos Militares para ascender a Brigadeiro-Geral e Contra-Almirante (HERRERA, 2009:23-24). De outra parte, em 1960 tem lugar a primeira Junta do Estado Maior, integrada por oficiais das três forças (HERRERA, 2009:23-24).



**Quadro 8:** Estrutura dos comandos conjuntos das Forças Armadas da Colômbia

**Fonte:** Vargas (2008:185)

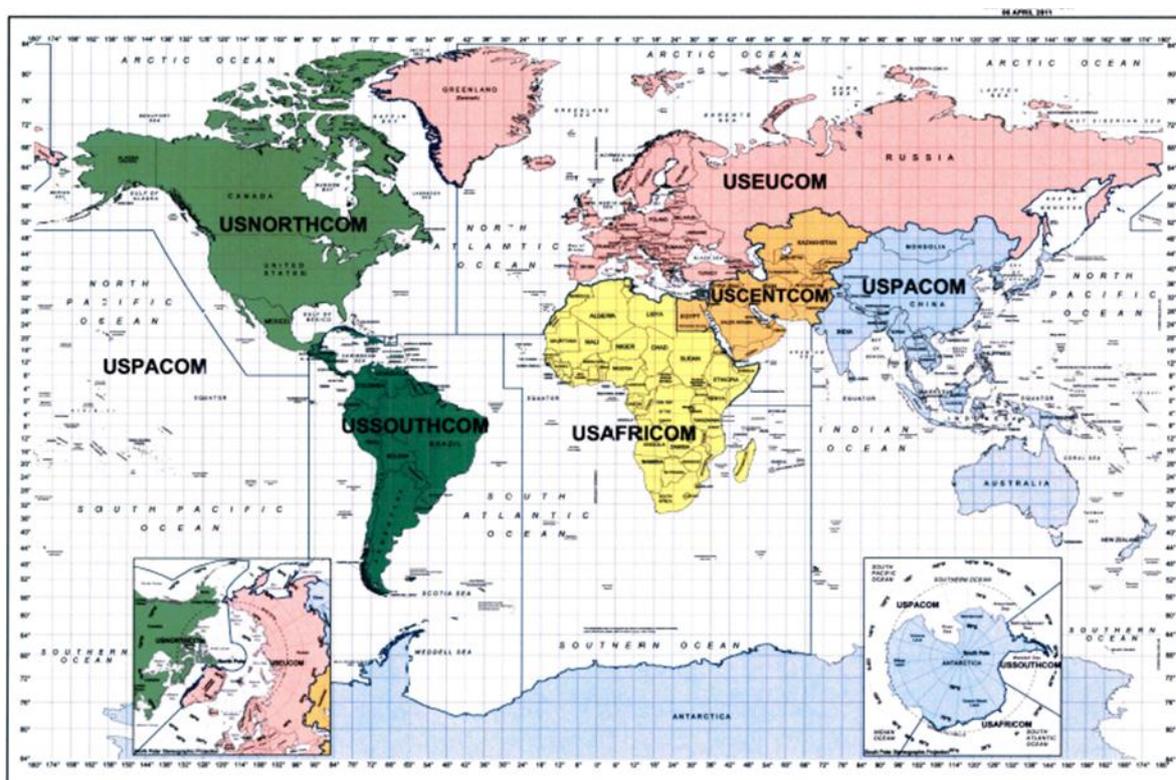


**Quadro 9:** Estrutura anterior das Forças Armadas da Colômbia

**Fonte:** Vargas (2008:184)

Ressalta-se que o conceito de Comandos Conjuntos que hoje aplicam muitos exércitos no mundo foi implementado há mais de 20 anos pelos EUA<sup>162</sup> como peça fundamental de sua projeção militar global, mediante a lei *Goldwater-Nichols*, de 1986, que transformou a organização da defesa e as Forças Militares dos EUA (HERRERA, 2006). Isto pode ser constatado no pós Guerra Fria, quando a maioria das FFAA do mundo introduziram uma organização compatível com a operação de Forças Conjuntas. Na verdade, o campo da guerra em "massa", que alcançou o seu momento de maior "preponderância" nas duas guerras mundiais, foi sendo substituído na segunda metade do século XX por unidades menores, mas com equipamento e armas de alta complexidade (VARGAS, 2006:181).

Atualmente, os EUA têm seis Comandos Conjuntos a nível operacional, cada um com uma missão e um teatro de operações: *United States Northern Command* – USNORTHCOM (Comando Conjunto do Norte), *United States Pacific Command* – USPACOM (Comando Conjunto do Pacífico), *United States South Command* – USSOUTHCOM (Comando Conjunto do Sul), *United States Central Command* – USCENTCOM (Comando Conjunto Central), *United States European Command* – USEUCOM (Comando Conjunto Europeu) e *United States Africa Command* – AFRICOM (Comando Conjunto da África).



**Figura 20:** Mapa dos Comandos Conjuntos dos EUA e áreas de responsabilidade até 2011.

**Fonte:** Departamento de defesa dos EUA (2014)

<sup>162</sup> “Para qué sirven los Comandos Conjuntos”, em *El Tiempo*, 28 de abril de 2005.

No entanto, a organização das FFAA colombianas em Comandos Conjuntos não pode ser vista apenas como resultado do influxo dos EUA, mas é também um produto da experiência de combate nas condições geográficas do país, pois se buscava neste modelo uma solução mais efetiva para a implantação das tropas e, nesta mesma medida, a possibilidade de concentrar o poder militar, a unidade de esforço, a sincronização, a sinergia e a flexibilidade (HERRERA, 2009:27). Este tipo de organização se dirigia a simplificar o processo de "tomada de decisão" e a "linha de comando operacional" para fortalecer e agilizar "a capacidade de resposta", porque às vezes os atrasos no apoio da parte de outro componente acabavam frustrando ou comprometendo as operações (HERRERA, 2009:27). Para o ex-comandante das FFAA, general Freddy Padilla, estas novas unidades operacionais integram a capacidade de combate das diferentes armas a nível regional, facilitando planejar, executar, dirigir e controlar as operações, além de dar suporte para a "economia de forças" e para a otimização dos meios (VARGAS, 2008:185).

Por outro lado, na opinião de Borrero (2006:135), a introdução dos Comandos Conjuntos, ao mesmo tempo em que responde as condições de operação atuais, tem problemas como a estrutura de forças e o seu comando geral, que não se adaptou ao o novo sistema. Olhando mais criticamente, a tradição "prussiana" que, no caso da Colômbia, traduz-se em comandos gerais fortes e estados maiores fracos, contrasta com a característica predominante em países com uma estrutura de comando conjunto: estados maiores muito fortes e tradição de decisões colegiadas. Outro fator problemático é o predomínio que, em termos quantitativos, tem o exército (BORRERO, 2006:135; VARGAS, 2008:186).

Em meio ao debate, e como observado no capítulo anterior, a implementação da união das armas enfrentou resistência dentro do Exército, motivo pelo qual em 2005 foram removidos do serviço os generais Roberto Pizarro Martínez (Segundo Comandante do Exército), Duván Pineda Niño (Inspetor do Exército<sup>163</sup>), Luis Fabio García Chávez (Chefe de Operações) e Hernán Cadavid Barco (Chefe de Desenvolvimento Humano e Doutrina). A inconformidade destes oficiais refletiu em um conflito<sup>164</sup> por problemas de jurisdições geográficas, perda de privilégios, orçamentos e comando de tropas.

Tanto a FUTCO como a nova doutrina e organização que planejavam os comandos conjuntos seriam fundamentais para a execução do Plano Patriota.

---

<sup>163</sup> Uma interessante entrevista com General Pineda, onde expõe suas críticas na adaptação dos Comandos Conjuntos à realidade colombiana, encontra-se em Herrera (2006) (Anexo 2).

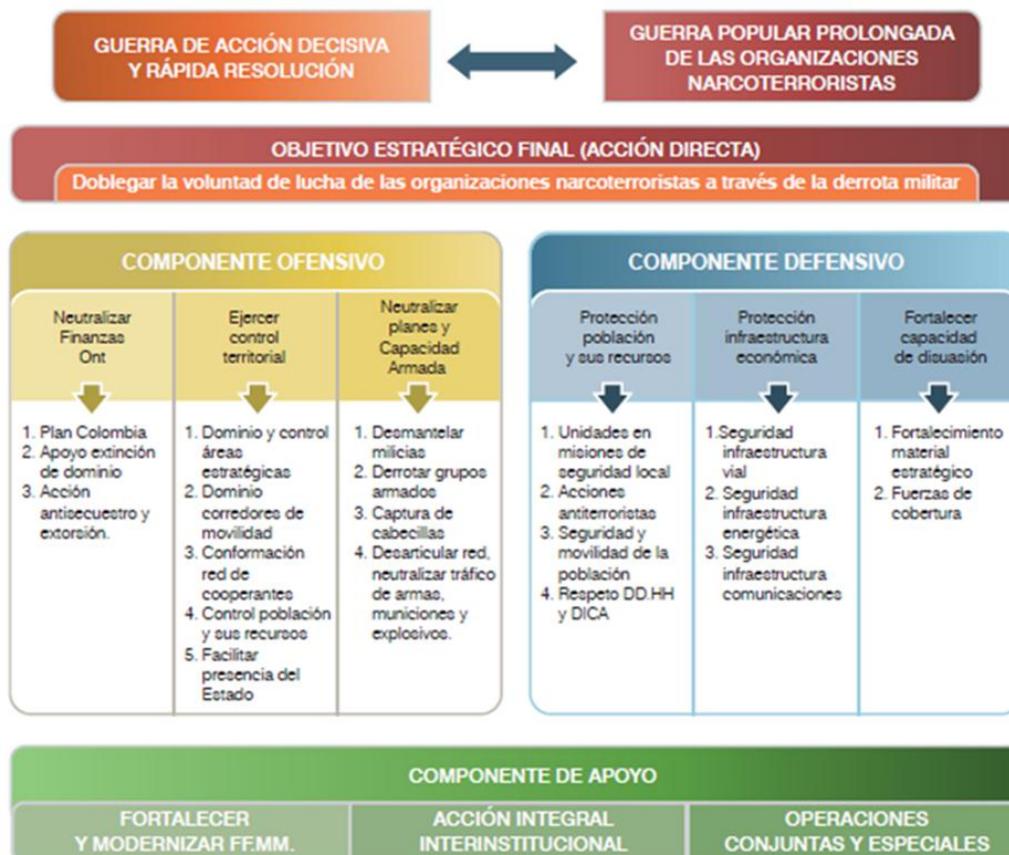
<sup>164</sup> "La salida de los Generales" em El Tiempo, 28 de abril de 2005.

#### **4.13. O Plano Patriota 2003-2007**

O Plano Patriota foi, acima de tudo, uma grande ofensiva das Forças Armadas apoiada logística, estratégica e operacionalmente pelos Estados Unidos, e se constitui na estratégia militar do Plano Colômbia II, bem como na principal referência militar da Política de Segurança Democrática. Enquanto plano militar, o Plano Patriota teve um caráter reservado e só se tornou público com alguns vazamentos (VARGAS, 2008:170). É essencial considerar que o Plano Patriota foi uma continuação do Plano Colômbia I, porém com maior ênfase na modernização militar e no avanço de uma estratégia militar do tipo defensiva para uma de natureza ofensiva (VARGAS, 2008:173). Nesse sentido, o Plano de Patriota permitiu aplicar e fortalecer as capacidades e o poder de combate que tinha sido alcançado entre 2000 e 2002, em uma operação que não se limitava ao sul do país, mas que projetava um alcance nacional (VARGAS, 2010:201).

De acordo com Mora (2008), o projeto do Plano Patriota começou na equipe de planejamento do Estado Maior das Forças Armadas e se reforçou com a participação da Escola Superior de Guerra para assegurar a aplicação da doutrina e a ordem no plano militar. Desse modo, optou-se pela integração dos Estados Maiores das diferentes Forças (MORA, 2008).

Na fase de planejamento foram analisados os avanços políticos, operacionais e armados dos grupos ilegais entre 1998 e 2002. A este respeito, uma importante conclusão foi que as FARC tinham cometido o erro estratégico de acreditar que algumas vitórias táticas, as quais se deviam mais à negligência, indisciplina e falta de liderança das unidades comprometidas, permitiriam passar para outra fase da guerra. Nesse sentido, considerou-se que o triunfalismo da guerrilha ofereceu uma situação que deveria ser aproveitada (MORA, 2008). Também foram estabelecidas as limitações, as áreas de operações, o conceito estratégico, o centro de gravidade e os objetivos do Plano (MORA, 2008).



**Quadro 10:** Estratégia Militar aplicada ao Plano Patriota

**Fonte:** Mora (2008:20)



**Quadro 11:** Principais elementos da estratégia do Plano Patriota.

**Fonte:** Elaboração própria, com base em Mora (2008:22)

Ainda que na opinião de Mora (2008:24) a concepção do Plano Patriota, assim como seu planejamento, não tenha sofrido interferência externa, por razões de autonomia e soberania nacional, a verdade é que desde 2003 os militares colombianos entraram em contato com o Comando Sul para pedir colaboração na concepção de um plano secreto, o qual buscava dar "o golpe de misericórdia" nas FARC, na sua própria retaguarda (ROJAS, 2012:239). Este pedido teve eco entre os norte-americanos, pois correspondia aos objetivos da guerra ao terror e, ao mesmo tempo, seu envolvimento com o apoio logístico e treinamento poderia ser apresentado como sendo "indireto", não implicando em enormes custos como os do Iraque ou Afeganistão (ROJAS, 2012:239).

Nessa ordem, para efeito de desenvolver atividades de planejamento e de apoio logístico em operações do Plano Patriota, a presença militar dos Estados Unidos na Colômbia aumentou, em 2004, passando de 400 a 800 militares e de 400 a 600 contratantes (TICKNER, 2007:104). Além disso, Washington transferiu nesse mesmo ano recursos da ordem de 110 milhões de dólares para apoiar o Plano Patriota com armas com visores noturnos e equipamentos de comunicação para as brigadas elites móveis do Exército e para as Brigadas das Forças Especiais (FUDRA). Além disso, foram comprados dois aviões de combate AC-47 e quatro aviões C-130 (ROJAS, 2012:240).

Por outro lado, o projeto do Plano Patriota contemplou três fases. Uma primeira fase, de recrutamento e implantação, era orientada a apoiar um esforço para neutralizar ações terroristas enquanto se concluíam o processo de aquisição, disposição, incorporação e treinamento das forças. A segunda fase, de enfraquecimento, incluía um primeiro período de ações ofensivas limitadas sobre áreas selecionadas para libertá-las do domínio insurgente, as quais se complementavam com a denominada ação ofensiva continuada, que buscava forçar as FARC a desmobilizar-se ou a negociar com o governo. A terceira fase, de consolidação, permitiria ao governo nacional o desenvolvimento de uma negociação, o objetivo militar nesta fase era contribuir para a desmobilização e garantir a segurança ao término do conflito (MORA, 2008).

O plano se articulou em torno de duas linhas de ação. Uma dizia respeito ao controle da área, mediante programas como os batalhões de alta montanha, os soldados camponeses, o Plano Meteoro para controle de estradas, a proteção da infraestrutura energética e rodoviária e a prolongação do serviço militar obrigatório. A outra linha incluía operações ofensivas através de doze brigadas móveis e das Forças Especiais FUDRA (VARGAS, 2010:201; VELÁSQUEZ, 2011:195-196).

No que tange à execução do Plano, a primeira fase, de recrutamento e implantação, envolveu as diversas instituições estatais responsáveis pelo planejamento, orçamento, contratações e aquisições. No plano militar, foram reorganizados os comandos e as unidades, as jurisdições foram objeto de especial atenção para neutralizar qualquer escalada terrorista, o alistamento foi cumprido satisfatoriamente, de modo que no momento previsto as unidades foram implantadas, enquanto a coordenação entre as distintas Forças Militares e a Polícia Nacional foi reforçada pelos "soldados do meu povo" (MORA, 2008).

A primeira parte da segunda fase concentrou-se na Operação Liberdade e começou em junho de 2003 no departamento de Cundinamarca, cobrindo também, embora em menor proporção, os departamentos de Boyacá e Tolima (FLOREZ, 2012:75). Para o êxito desta operação, que também protegeu Bogotá, foi fundamental a capacidade da FUDRA de manter uma operação militar em larga escala durante um semestre. Também foi fundamental o papel da inteligência no "asfixiamento" dos contatos da guerrilha com a população, no corte suprimentos e munições, e nos incentivos à deserção, captura e abatimento dos chefes da frente (VELASQUEZ, 2011:196). No cumprimento de Liberdade I foram dadas importantes baixas em líderes da guerrilha, é o caso de Carlos Arturo Osorio ("Marco Aurelio Buendía"), Luis Castellanos ("Mangueira"), irmão de Henry Castellanos ("Romana"), membro do Estado Maior das FARC, e José Abel Luengas ("O Velho") (PIZARRO, 2011:280; FIP, 2011:18). Assim, com a perda destes importantes quadros militares e com o desmantelamento de todos os seus blocos no departamento de Cundinamarca, as FARC sofreram um revés estratégico em seu propósito de replicar o modelo do FMLN salvadorenho, tornando-se, a leste da cordilheira, um bastião estratégico para aplicar um "laço" sobre Bogotá, combinando ações militares rurais e ações insurrecionais urbanas (PIZARRO, 2011:279-282).

Na Operação Liberdade I participou a Quinta Divisão do Exército com suas unidades orgânicas e outras da Força Aérea, a aviação do Exército, a Inteligência e a Força de Intervenção Rápida FUDRA. No resto do país, as unidades militares em coordenação com a Polícia levaram adiante ações ofensivas (MORA, 2008).

Uma vez concluída a Operação Liberdade, foi lançada no âmbito da ação ofensiva continuada a Operação JM. Esta ambiciosa campanha militar comprometia a participação de 18.000 soldados das Forças Armadas na região sudeste do país, área de selva com cerca de 160.000 km<sup>2</sup>, de forte presença e influência das FARC – área onde de fato esta guerrilha concentrou as suas melhores tropas, seus líderes e suas infraestruturas de apoio. As ações começaram com a organização da equipe de trabalho da Força de Tarefa Conjunta Ômega (FUTCO), entre novembro de 2003 e janeiro de 2004, implantada para os departamentos de

Putumayo, Caquetá, Guaviare e Meta. Nesta operação foi lançado o modelo de "Comandos Conjuntos" e o princípio da unidade de comando, segundo o qual, em uma área de combate, um Comandante exerce a condução e o comando dos componentes das três armas para executar operações ofensivas de alta mobilidade e flexibilidade (VELASQUEZ, 2011:196; MORA, 2008; VARGAS, 2010:202-203). Em termos operacionais, as capacidades do Exército agregavam-se à Marinha, que assegurava o controle fluvial, e à Força Aérea, com a vantagem tática que significava sobre a guerrilha o controle do tráfego aéreo, a inteligência, o combate e logística (VELASQUEZ, 2011:196).

No marco da Operação JM, o "planejamento estratégico" de fundo sustentava que, uma vez rompida a estrutura das FARC ao redor de Bogotá a qual facilitava o seu abastecimento e, uma vez controladas outras cidades-chaves pela força pública, seria possível combater a guerrilha na selva (ROJAS, 2012:238). Nesta fase, como assinala Pizarro (2011:277), a estratégia das Forças Armadas orientou-se no sentido inverso ao que haviam implementado as FARC. A guerrilha tentou avançar em direção ao centro, começando com uma unidade de vanguarda, o Bloco do Leste, com o apoio do Bloco do Sul, atravessando a cordilheira oriental em direção a Bogotá. Os militares, por sua vez, foram do centro para a periferia. Em primeiro lugar, desmantelaram as unidades guerrilheiras que ameaçavam Bogotá e, em seguida, começaram a agir contra os Blocos Sul e Oriental.

O General Jorge Mora, que até então era o Comandante das Forças Armadas, resumiu a ação nestes termos:

"A etapa seguinte do Plano Patriota era que, uma vez liberado o departamento de Cundinamarca de todos os grupos de bandidos que estavam ameaçando o centro estratégico nacional, que era a Capital da República, onde está o governo, o coração do país, liberada essa pressão que tínhamos, então, havia que dirigir todo o esforço e todo o peso operacional para onde estava o núcleo das FARC, na planície, na Macarena, Guaviare, Meta e em Caquetá, e foi quando se configurou e se formou a força tarefa conhecida hoje como Força de Tarefa Ômega" (FLOREZ, 2012:77, tradução nossa<sup>165</sup>).

Por outro lado, o Plano Patriota comportou mudanças na organização das Forças Armadas, por exemplo, foi reativada a Brigada X, responsável pela fronteira norte com a Venezuela, e foram criadas novas unidades como a Brigada XXVIII, responsável pela fronteira sul com a Venezuela e parte da fronteira com o Brasil (ROJAS, 2012:241). A este

---

<sup>165</sup> La etapa siguiente del Plan Patriota era que una vez liberado el departamento de Cundinamarca de todos los grupos de bandidos que estaban amenazando el centro estratégico nacional, que era la Capital de la República donde está el Gobierno el corazón del país, liberada esa presión que teníamos, entonces, había que dirigir todo el esfuerzo y todo el peso operacional hacia donde estaba el núcleo de las FARC, en los Llanos, en la Macarena, en el Guaviare, en el Meta, en el Caquetá y fue cuando se configuró y conformó la fuerza de tarea conocida hoy como Fuerza de Tarea Omega.

respeito, o mais importante foi a implementação dos Comandos Conjuntos do Sul e do Caribe, em 2004. Deve ser esclarecido que cada uma destas unidades refletia instâncias diferentes de "conjunção" (FLOREZ, 2012:14-15). Enquanto o Comando Conjunto do Caribe exemplifica um modelo de conjunção mais profundo de Unidades Conjuntas Jurisdicionais, que integram mais de uma força em uma determinada jurisdição sob a responsabilidade de um Comandante, com unidades permanentes que cumprem missões contínuas em um território, o Comando Conjunto do Sul se enquadra dentro do modelo de Unidades Conjuntas Transitórias que, como as anteriores, integram várias forças sob a coordenação de um único comandante, porém se constituem com o fim de alcançar um objetivo estratégico e não têm vocação de permanência, nem responsabilidade territorial definida. Ou seja, cumprido o objetivo, a unidade conjunta desaparece e a unidade jurisdicional preexistente reassume suas competências na área (FLOREZ: 2012:14-15).

Para 2005 foram aprovados outros US\$ 110 milhões para manutenção dos aviões adquiridos, da capacidade das brigadas, das Forças de Intervenção Rápida, e também para o treinamento e a equipagem dos batalhões Comando e Lanceiros. Em 2006, dos US\$ 700 milhões autorizados para a Colômbia, aproximadamente US\$ 100 milhões foram orientados para apoiar com treinamento militar e inteligência ao Plano Patriota (ROJAS, 2012:239-240). Ainda assim, para financiar a ofensiva militar foi necessário um importante esforço fiscal de parte do Estado colombiano, pois, além dos recursos arrecadados através do "imposto de guerra", solicitaram-se empréstimos, tal como o que em 2004 foi assinado por um valor de US\$ 243 milhões, visando à aquisição de 24 aeronaves turbo-hélice<sup>166</sup> para serem usadas no Plano Patriota (ROJAS, 2012:241).

Embora o Plano Patriota tenha obtido diversas vantagens, como a de testar a capacidade das forças militares a nível estratégico-tático, mostrando a conveniência das operações integradas sob a direção dos comandos conjuntos, além de aumentar a presença militar em zonas onde antes havia presença da guerrilha, superando-a em termos de baixas, capturas, apreensão de munições e a interrupção do tráfico de drogas, a verdade é que, após o êxito da Operação Liberdade, onde se desativaram várias frentes das FARC a noroeste de Cundinamarca, a eficácia do plano estava em declínio (ROJAS, 2012). Nesta ordem, os enormes recursos financeiros e humanos dedicados a uma operação no interior da selva em busca da Cúpula das FARC, sem que fossem obtidos os resultados esperados, tornou-se mais complexa toda vez que a grandeza do esforço bélico levou a negligenciar a recuperação e a proteção de outros pontos do território nacional (ROJAS, 2012:241-242).

---

<sup>166</sup> "Guerra de aviones", em *Semana*, 5 de dezembro de 2004.



**Figura 21:** Hércules C-130

**Fonte:** FAC (2014)



**Figura 22:** Super Tucano A-29

**Fonte:** FAC (2014)

Sobre os resultados medíocres das ações ofensivas continuadas na segunda fase do Plano Patriota, Leal (2007:07) comenta: "se fizer um balanço dos resultados com o método do custo-benefício durante esse período, provavelmente se decepcionaria com a política de segurança democrática, ou melhor, com seus projetistas e executores." Ao haver designado cerca de 20.000 soldados para acabar com o Secretariado das FARC no sul do país por meio do Plano Patriota – eufemismo do “plano de guerra” da política de segurança – sem ter a experiência de sobrevivência na selva, o resultado foi desastroso, para dizer o mínimo. A malária, a leishmaniose, as minas e os franco-atiradores dizimaram as tropas. Isso contando que o Plano foi colocado em prática logo após uma positiva reestruturação militar, em cujo dispositivo prevaleceu a luta anti-guerrilheira, feita por exigência e com assessoria oficial dos Estados Unidos durante o governo de Andrés Pastrana.

Com exceção de algumas mudanças no plano de fundo, o Ministro Santos procurou a solução para os problemas recorrentes, que pela inércia no tempo estavam minando a eficácia operacional. Assim, começou por maquiar a segurança democrática ao mudar o nome do Plano Patriota para “Plano de Consolidação”, talvez com o fim de apagar diante de alguns setores da opinião pública – por associação, porém com demasiado otimismo – um experimento caro (LEAL, 2007:01-02).

De qualquer forma, os anos da ofensiva do Plano Colômbia fizeram com que as FARC retrocedessem cada vez mais profundamente dentro da floresta amazônica e em direção às fronteiras dos países vizinhos, enquanto no plano político permitiram que Álvaro Uribe pudesse ser reeleito em 2006 (HENDERSON, 2012:310).

Assim, em 2007, após quase cinco anos de execução, o Ministro de Defesa Juan Manuel Santos deu por encerrado o Plano Patriota, substituindo-o<sup>167</sup> por um novo plano de guerra, o Plano Consolidação (MORA, 2008). Com esta mudança, a prioridade voltou a ser a luta antinarcóticos, em particular nas regiões de comercialização de cocaína, em busca de diminuir as finanças insurgentes. Consequentemente, a perseguição ao Secretariado das FARC perdeu a ênfase que teve em anos anteriores (ROJAS, 2012:242).

#### **4.14. O Plano Colômbia II e a proteção da infraestrutura petroleira**

Na segunda fase do Plano Colômbia, a proteção das exportações de petróleo para os Estados Unidos e os interesses das empresas norte-americanas com investimentos no setor

---

<sup>167</sup> “Plan Patriota será remplazado”, em El Tiempo, 16 de novembro de 2006.

não se constituiu em um objetivo secundário, mas em um aspecto central. Não por acaso, desde a década de 1990, os EUA viam a Colômbia como uma reserva estratégica (ROJAS, 2012:242). Especificamente, buscou-se oferecer segurança ao Oleoduto *Caño Limón Coveñas*, que conduz 20% da produção nacional, percentual dos quais 43% pertence à *Occidental Petroleum*, e que foi objeto de constantes ataques de dinamite por parte das guerrilhas (ROJAS, 2012:242).

A este respeito, conforme observado anteriormente, Washington desembolsou 100 milhões de dólares entre 2002 e 2004, para a segurança do importante oleoduto. Esses recursos foram investidos na criação e equipamento de unidades do Exército com a missão de evitar ataques terroristas. Uma unidade pertencente à Brigada XVIII foi financiada pelos EUA para proteger o Oleoduto *Caño Limón Coveñas* (LEAL, 2004:189). Em 2002, investiu-se US\$ 6 milhões para o treinamento de unidades militares em Arauca, onde se encontram as maiores reservas. Em 2003, destinou-se US\$ 93 milhões para o apoio logístico e para a compra de 2 helicópteros UH-60 *Black Hawk* e oito helicópteros UH-II (ROJAS, 2012:243).

As Forças Especiais dos Estados Unidos capacitaram aproximadamente 1600 soldados em questões como: reação rápida para reduzir ataques ao oleoduto, planejamento e realização de operações de reconhecimento, coleta e análise de inteligência e apoio médico. Assim também na realização de operações conjuntas e combinadas entre Exército e Polícia, destinadas a recuperar a confiança e a segurança pública no departamento de Arauca. Neste sentido, o pessoal das Forças Especiais e de "operações psicológicas" do Exército colombiano trabalharam na melhoria das relações com a população civil (ROJAS, 2012:243).

Na execução destes programas foram construídas, em 2004, instalações para 10 helicópteros, para o quartel e para uma base do Exército nas proximidades da cidade de Saravena, capital de Arauca. Também se adquiriram óculos de visão noturna, munição, capacetes e suprimentos médicos (ROJAS, 2012:243).

O departamento de Arauca, na fronteira com a Venezuela, também tem caráter estratégico devido a sua importância para a indústria do petróleo. No ano de 2012, era a terceira região<sup>168</sup> mais importante, aportando 7,9% da produção petrolífera nacional. Além disso, em 2013, dos 694.000 barris diários de petróleo que eram extraídos da bacia das planícies (73% do total nacional), 232.000 provinham dos campos de produção em Arauca e Casanare (COLÔMBIA ENERGIA, 2013). Em Arauca estão presentes as guerrilhas das

---

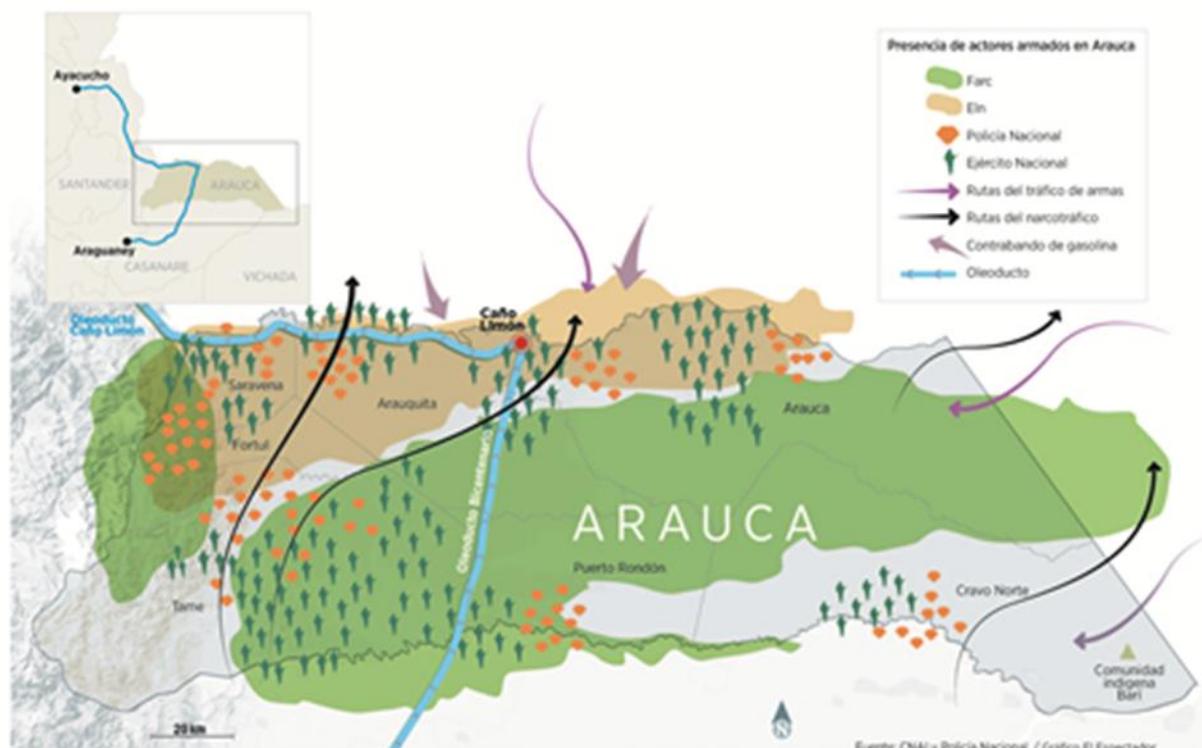
<sup>168</sup> "Arauca, em la mira de todos", em El Espectador, 25 de julho de 2012.

FARC e o ELN, sendo um importante corredor para o tráfico de drogas e para o contrabando de combustível (Figura 24).



**Figura 23:** Oleoduto *Caño Limón-Coveñas*. Tem 770km de extensão e por ele é transportado o petróleo bruto produzido no campo de *Caño Limón* (Arauca)

**Fonte:** Ecopetrol (2014)



**Figura 24:** Presença de grupos armados no departamento de Arauca.

**Fonte:** El Espectador (2012)

#### 4.15. O gasto militar durante a segunda fase do Plano Colômbia

Durante o Plano Colômbia II manteve-se a tendência expansiva dos gastos militares e fez-se um esforço para melhorar a eficiência do orçamento do setor (ROJAS, 2012:244). No âmbito da PSD foram contempladas reformas no Ministério da Defesa para melhorar a administração e o planejamento, na busca de maior eficiência nos gastos em segurança. Isso resultou na implementação de um sistema de compras centralizado para a força pública durante a administração de Marta Lucía Ramírez como Ministra de Defesa, entre 2002 e 2003, decisão que, conforme observado no capítulo anterior, causou fortes conflitos entre a Ministra e o Comando Geral das Forças Armadas.

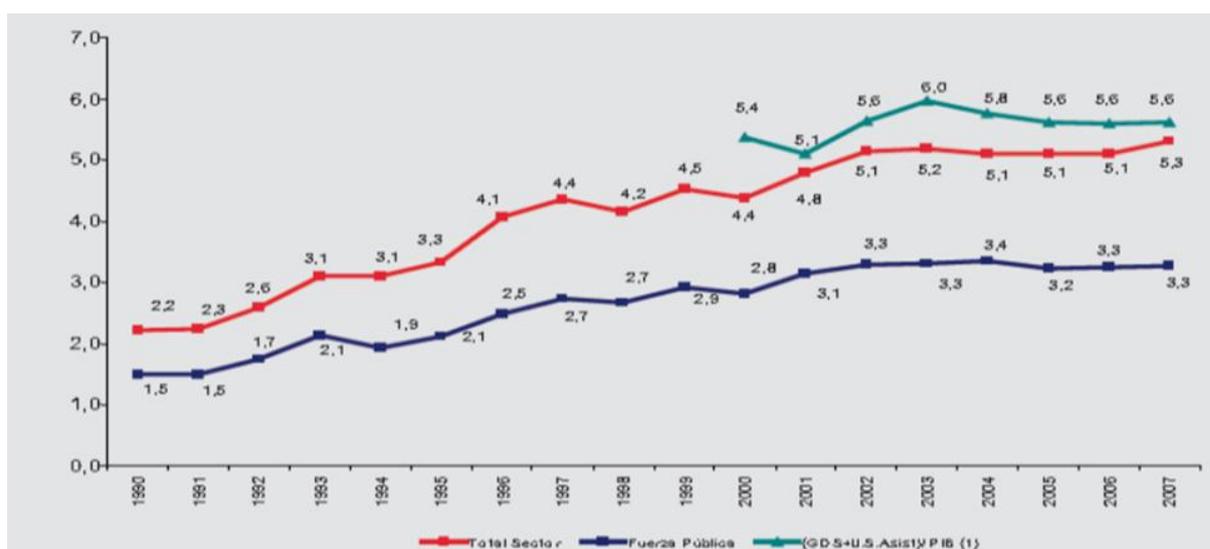
No entanto, apesar do esforço fiscal feito durante a administração de Pastrana e de que o aumento do orçamento em segurança e defesa havia sido um dos três indicadores<sup>169</sup> fundamentais no fortalecimento da força pública impulsionado pelo governo de Uribe, em 2004 o país continuava preso ao paradoxo de que o orçamento para a segurança e defesa, não

<sup>169</sup> Os outros dois indicadores deste processo de fortalecimento foram a criação de novas unidades militares e o aumento do contingente militar (VARGAS, 2010:204).

obstante a sua magnitude, era ainda insuficiente, dada a necessidade de implantar uma "ofensiva de escala estratégica". Dizia-se, então, que o nível de gasto e o contingente disponível permitiriam conter, porém não deslocar, o adversário (ROJAS, 2012:244).

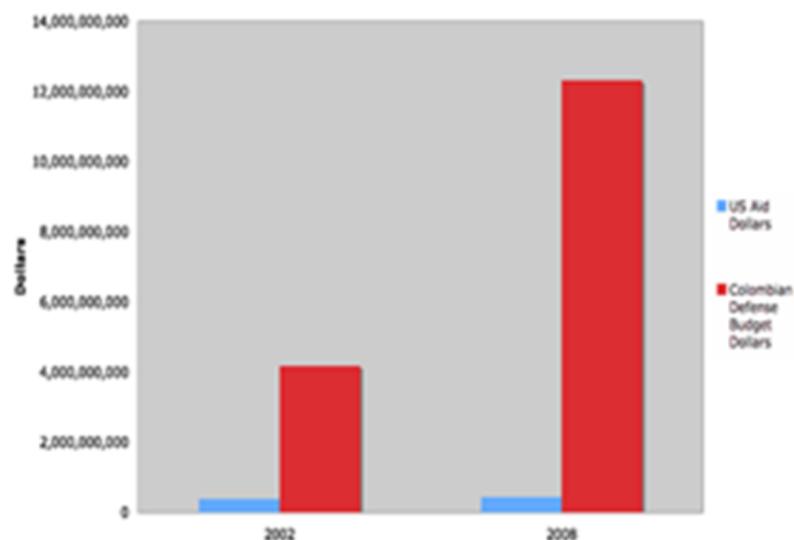
Nesse sentido, a assistência norte-americana durante os Planos Colômbia I e II foi reforçar a tendência de aumento contínuo das despesas. Desta forma, o país passou a investir em defesa e segurança de 2,2% do PIB, em 1990, a 4,4%, em 2000, e 5,7%, em 2008. Em 2010, a Colômbia era o país latino-americano com maior gasto militar em relação ao PIB na década, seguido por Chile, Equador, Bolívia e Brasil (ROJAS, 2012:245).

Conforme mostrado na figura acima, logo de apresentar um pico em 2003, a magnitude da assistência militar dos Estados Unidos em toda a despesa militar colombiana começou a diminuir até 2007. Mesmo assim, enquanto em 2002 o peso da ajuda norte-americana foi de 10% do total do gasto militar, em 2008 significava somente 3,5% deste (ROJAS, 2012:246). Do custo total das fases I e II do Plano Colômbia, de US\$ 10,7 bilhões, aproximadamente 64,8% foram executados com encargos do tesouro colombiano e outros 35,2% com aportes norte-americanos (ROJAS, 2007:26). No entanto, não há nenhuma unanimidade sobre as cifras anteriores, pois, para autores como Henderson (2012:313), o número total do auxílio americano ao Plano Colômbia totalizou cerca de 6,8 bilhões de dólares. Contudo, como ilustram os quadros 11 e 12, a Colômbia foi de longe a maior beneficiada da ajuda militar norte-americana na América do Sul.



**Figura 25:** Dotações orçamentárias definitivas

**Fonte:** Rojas (2012:245)



**Figura 26:** Ajuda dos EUA e Orçamento de Defesa da Colômbia em dólares

**Fonte:** Rojas (2012:245) – com base no *The Center for International Policy's Colombia Program*

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
País	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade
Argentina	3,311,416	2,371,047	2,982,163	4,991,441	1,520,558	1,729,546
Bolívia	61,800,603	32,790,407	47,354,737	46,040,379	50,321,830	44,895,276
Brasil	5,093,299	20,358,745	6,555,898	6,504,039	10,307,738	9,280,762
Chile	1,055,157	3,485,661	1,655,597	3,011,507	1,982,946	1,804,902
Colômbia	773,544,515	224,044,717	391,946,776	602,320,707	610,824,588	596,259,017
Equador	26,506,094	20,454,522	39,789,466	37,738,591	37,971,276	32,371,842
Guiana	569,376	1,195,091	667,804	727,981	482,500	427,225
Paraguai	461,914	1,734,706	1,023,816	1,433,971	1,605,230	1,913,874
Peru	58,969,343	27,207,651	75,701,858	58,000,783	64,171,475	55,934,641
Suriname	613,276	129,221	335,997	1,328,960	265,000	349,572
Uruguai	408,414	807,849	1,898,748	2,151,635	452,382	506,187
Venezuela	6,981,572	3,942,970	5,707,606	3,045,095	2,908,360	2,279,450

**Quadro 12:** Ajuda militar e policial dos Estados Unidos à América do Sul em milhões de dólares.

**Fonte:** Elaboração própria com base em *Security Assistance Monitor*

Ano	2006	2007	2008	2009	2010
País	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade	Quantidade
Argentina	2,013,601	2,164,425	2,723,072	2,926,987	2,776,610
Bolívia	41,306,546	37,293,624	27,844,589	22,639,640	18,613,454
Brasil	7,496,439	6,173,235	2,998,824	3,672,536	3,312,558
Chile	2,423,705	3,394,001	4,402,414	8,087,427	3,306,855
Colômbia	589,237,053	614,412,215	406,564,227	422,798,426	434,174,860
Equador	31,422,055	31,568,949	27,442,131	27,467,235	32,018,422
Guiana	500,600	561,123	4,327,601	1,257,849	2,500,812
Paraguai	3,337,792	2,854,740	3,823,523	8,919,041	4,026,092
Peru	61,074,548	65,110,953	43,391,546	42,579,285	59,651,344
Suriname	595,550	1,929,968	4,303,608	1,792,139	1,651,429
Uruguai	527,642	496,177	826,499	1,214,388	1,793,295
Venezuela	552,520	1,557,500	617,463	636,660	329,000

**Quadro 13:** Ajuda militar e policial dos Estados Unidos à América do Sul em milhões de dólares.

**Fonte:** Elaboração própria com base em *Security Assistance Monitor*

#### 4.16. A terceira fase do Plano Colômbia e o Plano Consolidação

O que pode ser chamado de terceira fase do Plano Colômbia se desenvolveu no decorrer do segundo mandato presidencial de Álvaro Uribe (2006-2010). Nesta fase se buscou consolidar os avanços alcançados no campo militar, porém reforçando a presença do Estado, não só em termos coercitivos, mas de desenvolvimento econômico, investimento em infraestrutura, participação cidadã, autonomia local e assistência à população vulnerável (ROJAS, 2012:271).

#### 4.17. Rumo à “nacionalização” do Plano Colômbia

Embora o Plano Colômbia tenha sido programado para 5 anos, devendo ser concluído ao final de 2005, foi prorrogado mais um ano. Para justificar esta decisão, o Departamento de Estado argumentou que era necessário concluir o trabalho e garantir a continuidade do progresso do Plano. Em agosto de 2005, o presidente colombiano visitou George Bush em seu rancho de Crawford, Texas<sup>170</sup>. Durante a visita aos EUA, Uribe não só reuniu-se com as empresas de petróleo em Houston, mas ganhou apoio renovado para o Plano Colômbia e sua política de segurança democrática. De fato, em junho desse mesmo ano, a Câmara de

<sup>170</sup> “Bush invita a Uribe a su rancho”, em *El Tiempo*, junho de 2005.

Representantes dos EUA aprovou mais de US\$ 600 milhões para a Colômbia<sup>171</sup>. Nesse sentido, o fim da era Plano Colômbia não significou o fim da ajuda militar norte-americana, que continuou a ser significativa durante os anos seguintes. Assim, por exemplo, em 2009, o país recebeu aproximadamente US\$ 285 milhões e, em 2012, em meio ao déficit orçamentário resultante da crise econômica, os Estados Unidos transferiram à Colômbia US\$ 196 milhões para a segurança<sup>172</sup>.

Por outro lado, a pedido do Congresso norte-americano, as agências começaram a preparar uma estratégia para que o governo colombiano assumisse gradualmente os programas desenvolvidos no marco do Plano Colômbia (ROJAS, 2012:271). Em seguida, a intervenção dos EUA entrou em uma fase de consolidação que seguiu uma progressiva diminuição do apoio. A composição da assistência também começou a variar a partir de 2006, como, por exemplo, no pacote de ajuda norte-americana de 2007, quando os congressistas democratas pressionaram para uma distribuição da ajuda social/militar de 45% e 55% respectivamente (HENDERSON, 2012:313).

Naquele momento ficou claro que, durante as duas primeiras fases do Plano Colômbia, os Estados Unidos e o governo colombiano tinham enfatizado a dimensão militar em termos operacionais e de recursos, de modo que a estratégia mostrou uma desarticulação dos seus dois componentes (esforço militar e programas sociais), o que por sua vez impediu uma redução significativa dos cultivos ilícitos e a manutenção do controle territorial (ROJAS, 2012). Assim, começou a tomar forma a ideia de que a presença do Estado em todas as suas dimensões era uma condição necessária para garantir a recuperação permanente do controle territorial. Produziu-se, então, uma mudança na abordagem da intervenção dos EUA na Colômbia, que combinou a experiência de militares e funcionários civis colombianos na implementação do Plano e, de outro lado, as transformações doutrinárias e operacionais que tiveram lugar nos Estados Unidos após as campanhas no Iraque e no Afeganistão (ROJAS, 2012).

A partir deste ponto, o governo colombiano, com a assistência dos EUA, projetou o que veio a ser chamado de diferentes maneiras: Plano Colômbia II, fase de consolidação do Plano Colômbia, Política de Consolidação da Segurança Democrática (PCSD), Plano Nacional de Consolidação ou "Salto Estratégico". Com isso, procurava-se consolidar a autoridade do Estado mais além do âmbito militar nas zonas recuperadas do controle

---

<sup>171</sup> Ibidem.

<sup>172</sup> "El fin de la era Plan Colombia", em *El Espectador*, 15 de fevereiro de 2011.

insurgente, a partir de uma combinação mais equilibrada entre intervenção dura e intervenção branda (ROJAS, 2012).

Esta terceira fase do Plano Colômbia se concentrou na formulação e implementação de uma estratégia de ação abrangente que correspondeu a um programa de "statebuilding" (ROJAS, 2012). Tratava-se então de partir de um esforço de coordenação interinstitucional para impulsionar o desenvolvimento econômico e social de vastas áreas do país, no entendimento de que somente desta forma se transformaria os avanços militares em avanços estatais (RUIZ, 2010:180-181).

#### 4.18. A Estratégia de Ação Integral

Conforme mostrado no quadro a seguir, esta estratégia incluiu três linhas com âmbitos de ação específicos e diferenciáveis nos meios e objetivos: a Ação Integral Geral, que tinha uma ênfase militar e buscou apoiar as operações militares, bem como o fortalecimento da legitimidade das Forças Armadas; a Ação Integral Coordenada, que combinou a cooperação Civil-Militar; e a Ação Integral Resolutiva, articulando as ações militares, sociais, políticas e econômicas para consolidar a presença efetiva, eficiente e permanente do Estado em todo o território nacional (DOCTRINA DE AÇÃO INTEGRAL, 2009:15).

LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA ACCIÓN INTEGRAL	CAPACIDADES
Acción Integral General	Apoyar las operaciones militares Coadyuvar al fortalecimiento de la legitimidad de las Fuerzas Militares
Acción Integral Coordinada	Jornadas de Apoyo al Desarrollo (Coordinación civil-militar / Jornadas Interinstitucionales) Asuntos Civiles Asuntos Gubernamentales Asuntos Indigenas Profesionales de Reserva
Acción Integral Resolutiva	Interagencialidad/Interinstitucionalidad

**Quadro 14:** Linhas estratégicas da Ação Integral<sup>173</sup>

**Fonte:** Doutrina de Ação Integral (2009:15)

<sup>173</sup> Ação Integral Geral: Apoiar as operações militares; Colaborar ao fortalecimento da legitimidade das Forças Militares. Ação Integral Coordenada: Jornadas de apoio ao desenvolvimento (Coordenação Civil-Militar / Jornadas Interinstitucionais); Assuntos Cívís; Assuntos Governamentais; Assuntos Indígenas; Profissionais de Reserva. Ação Integral Resolutiva: Interagencialidade / Interinstitucionalidade.

Assim é como a Estratégia de Ação Integral se desenrola na Doutrina de Ação Integral, no Plano Nacional de Consolidação e no *The Colombia Strategic Development Initiative* (ROJAS, 2012).

A Doutrina da Ação Integral (DAI) representa uma maior presença do Estado nas zonas afetadas por cultivos ilícitos ou por grupos armados ilegais, através de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, serviços públicos, justiça, cultura, lazer e infraestrutura, com o objetivo de assegurar o controle territorial pelas Forças Armadas (ROJAS, 2012; DOCTRINA DA AÇÃO INTEGRAL, 2009). Combinaram-se desse modo o uso legítimo da força com a ação social do Estado para responder de modo mais eficiente às ameaças à segurança e lançar as bases para uma estratégia de segurança no pós-conflito (COMANDO GERAL FFMM, 2009).

O conceito de Ação Integral, que orienta a nova doutrina militar, evoca a essência do Plano Laço implementado na década de 1960 e, como este, está fortemente imbuído da doutrina contra insurgente das Forças Armadas norte-americanas (COMANDO GERAL FFMM, 2009:7). Para esta última, os esforços militares só se tornam efetivos em termos de contra insurgência quando estão integrados aos demais instrumentos do "poder nacional", para o efeito de responder às necessidades da população, o que se traduz em "apoio popular" ao tempo que se protege a população dos insurgentes (ROJAS, 2012:274).

Desta forma, a estratégia contra insurgente desenvolvida durante esta nova fase do Plano Colômbia se modificou pelo impacto da Doutrina de Ação Integral no entendimento de que, não se destina somente a lidar com ameaças à segurança, mas também a criar condições para o pós-conflito (ROJAS, 2012).

Também houve mudanças na luta antidrogas, pois se abriu passo a uma abordagem "holística" que concebeu o negócio de narcóticos como um sistema integrado por diferentes membros. Desse modo, somente impactando cada um destes membros é possível avançar com êxito. Nesta medida, ao mesmo tempo em que a Força Pública avança em termos de controle territorial e de enfraquecimento das estruturas ilegais, os grupos armados ilegais perderiam muita influência sobre a população, que por sua vez tem impacto na sua capacidade logística e de inteligência e, eventualmente, os condena ao isolamento (ROJAS, 2012).

Um dos primeiros esforços para racionalizar e fazer mais eficiente as ações militares foi a criação, em 2004, do Centro de Coordenação da Ação Integral (CCAI)<sup>174</sup>. Esta instância, criada sob os auspícios da Seção de Assuntos Civis do *SOUTHCOM*, agregada ao Grupo Militar da embaixada americana, teve a missão de articular e coordenar os diferentes esforços

---

<sup>174</sup> <http://web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2010/agosto/05/dec293305082010.pdf>

institucionais em matéria de consolidação territorial. Inicialmente, a direção da CCAI foi responsabilidade das Forças Armadas, porém em 2005, a efeito de ampliar a participação civil na direção do programa, criaram-se dois comitês – um comitê diretivo e outro executivo. As ações iniciais do CCAI destinaram-se a complementar o Plano Colômbia com o investimento de cerca de 6 milhões de dólares nos cinco principais municípios onde o plano era executado. Em 2009, foram criados os Centros de Coordenação Regional - CCR<sup>175</sup>, como expressão territorial da estratégia de coordenação “interinstitucional” do governo nacional.

Em 2007, o Ministério de Defesa apresentou a Política de Consolidação da Segurança Democrática (PCSD), documento formulado a partir da Doutrina de Ação Integral e em desenvolvimento do ‘Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010: Estado Comunitário e Desenvolvimento para Todos’. A Política de Consolidação buscou responder a um “novo cenário estratégico” no qual os grupos armados ilegais, particularmente as FARC e o ELN, embora enfraquecidos, conseguiram modificar suas táticas e estratégias para garantir a sua sobrevivência e persistir na sua intenção de desafiar o Estado (PCSD, 2007). Diante deste contexto, propôs-se articular as ações do Estado para uma mudança definitiva na qual a segurança territorial iria garantir o Estado de Direito e o pleno exercício dos direitos. De acordo com a PSDC, a consolidação do controle territorial e o fortalecimento do Estado de Direito levariam em conta as características de segurança das diferentes zonas do país e, conseqüentemente, seriam implementados em três fases: controle, estabilização e consolidação. Estas fases indicariam o avanço do controle do Estado, a fim de fortalecer no longo prazo a presença do Estado em todo o território nacional.

---

<sup>175</sup> “Los Centros de Coordinación Regional y su importancia para la consolidación del territorio”, disponível em: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=274426>



**Quadro 15:** Estrategia Política de Consolidação da Segurança Democrática<sup>176</sup>

Fonte: PCSD (2007:33)

A fase de controle territorial foi desenvolvida em áreas com presença de Grupos Armados Ilegais (GAI). Nesta primeira fase, o esforço foi de caráter militar, a fim de desarticular e de neutralizar as organizações a margem da lei, assim como de quebrar as redes e a infraestrutura do narcotráfico. A fase de estabilização foi executada em territórios onde já existia controle pelas Forças Armadas, de modo que o objetivo era assegurar condições básicas de segurança para iniciar o processo de recuperação institucional. A prioridade aqui são as necessidades básicas da população. Por outro lado, a fase de consolidação visava a que o Estado exercesse totalmente sua autoridade e garantisse o bem-estar da população através de suas instituições (PCSD, 2007).

Uma interessante crítica à PCSD tem a ver com a inexistência de indicadores precisos em relação a quando uma área estava pronta para entrar em fase de consolidação, que conduzissem à tomada de decisões efetivas e de curto prazo (VELASQUEZ, 2011:198). Nessa ordem, não se deu importância para uma análise qualitativa dos resultados da Política. Refletindo, por exemplo, que não tem o mesmo significado avaliar a recuperação do controle territorial pelo Estado considerando o número de efetivos da Força Pública presente nas

<sup>176</sup> Alinhamento de esforços: militar e policial + social + antinarcóticos. Controlar: Áreas con presencia activa de GAI; Objetivo: desarticular GAI, controle territorial, Esfuerzo militar intensivo. Estabilizar: Áreas controladas en proceso de recuperación institucional; Objetivo: manter a ordem e a segurança dentro da comunidade. Atrair instituições estáveis, Esfuerzo policial e militar intensivo. Consolidar: Áreas estabilizadas; Objetivo: Consolidar a autoridade estatal e estabelecer instituições estáveis e serviços públicos, Esfuerzo político e social intensivo.

capitais municipais e avaliar isso tomando em conta o tipo de ação que os agentes do Estado estão executando, a resposta da população às estas ações, em que áreas foram eficazes e em que áreas não foram, por que razões não o foram, quais experiências são replicáveis e quais são específicas etc. (VELASQUEZ, 2011:198).

Nestas circunstâncias, criou-se em 2007 o Plano de Consolidação Integral de Macarena (PCIM), com o propósito de materializar a presença integral e permanente do Estado nesta área estratégica, a fim de avançar no controle do território e no restabelecimento da segurança, da governabilidade local e da participação cidadã, na erradicação de cultivos ilícitos, no desenvolvimento de uma economia legal, na recuperação dos Parques Nacionais Naturais e no acesso à justiça e à proteção dos direitos humanos (ROJAS, 2012). A região da Macarena foi selecionada devido ao seu valor ambiental e estratégico, bem como ao volume de cultivos ilícitos que abrigava. Em termos estratégicos, a Serra da Macarena, ponto de encontro entre a região amazônica e a andina, era o centro de operações do Bloco Oriental das FARC. Nesta zona operavam, em 2006, as frentes 40, 26, 27, 43, 1 e 7.

Para sua execução, o PCIM foi implantado em seis municípios do departamento de Meta: La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama e Vistahermosa, os quais em seu conjunto representam uma área total de quase 30.000 quilômetros quadrados (ROJAS, 2012:280).

Buscando assegurar a presença permanente e integral do Estado na região da Macarena, a criação do Centro de Fusão Integral foi a estratégia mais importante através da qual o governo, com o apoio dos Estados Unidos, apostou em combinar segurança e investimento social<sup>177</sup>. De modo análogo ao CCAI, mas em escala local, o CFI foi responsável por administrar e supervisionar os planos em coordenação com as autoridades locais, para o que contava com um coordenador militar, um coordenador policial e um coordenador de consolidação socioeconômica e institucional (ROJAS, 2012:279).

A partir de 2009, o Plano Nacional de Consolidação Territorial, denominado como "Salto Estratégico", propôs estender a experiência da Macarena em outras áreas do país. Ou seja, articular os esforços militares, policiais e antidrogas com os esforços no âmbito social, da justiça, e do desenvolvimento econômico e institucional do Estado, em três regiões diferentes (ROJAS, 2012). Enquanto que, em 2010, as áreas de recuperação social do território seriam sete, todas com fortes ações das FARC e ELN, zonas com alta presença e crescimento de grupos neo paramilitares não sofreriam intervenção (AVILA, 2009:16).

---

<sup>177</sup> "Para mejorar calidad de vida de habitantes gobierno entregó Centro de Fusión Integral de la Macarena", em El Tiempo, 6 de fevereiro de 2009.

Assim, foram definidas como áreas para iniciar a consolidação: Zona Macarena e Rio Caguán, Zona Pacífico, Zona Baixo Cauca Antioqueño e Sul de Córdoba, Zona Sul de Tolima e Sul do Vale do Cauca. Como áreas de transição para a consolidação foram classificadas: Zona Montes de María, Zona Sierra Nevada de Santa Martha e Zona Oriente Antioqueño. Em terceiro lugar, foram estabelecidas como áreas complementares: Zona Arauca, Zona Putumayo, Zona Catatumbo e Baixo Atrato (ROJAS, 2012).

De acordo com Avila (2009), o Salto Estratégico teve como pressuposto levar o Estado a territórios onde não tinha presença, melhorar a eficiência e legitimidade do Estado a nível nacional e local para responder às necessidades básicas da população, isso através dos Centros de Coordenação e Ação Integral – CCAI, e, finalmente, instalar um modelo de desenvolvimento econômico que permitiria o "controle social da população".



**Figura 27:** Mapa das zonas de intervenção do Plano Consolidação em 2010

**Fonte:** Avila (2009:16)

Podem ser citados ao menos cinco componentes dentro desta estratégia definida pelo Ministério de Defesa (AVILA, 2009:12-15). Em primeiro lugar, a pressão militar nos territórios onde as FARC mantinham capacidade de sustentar por mais de duas horas operações militares. Em segundo lugar, melhoria da inteligência, mediante a "triangulação de informações" entre a rede de colaboradores, o Sistema de Alertas Adiantadas da Defensoria do Povo e os resultados operacionais das Forças Armadas no terreno – o que, de fato, agilizou a localização de acampamentos, de chefes e de corredores de mobilidade, apoiando os bombardeios. Em terceiro, vem o fortalecimento e articulação do sistema judicial para atingir a moral de combate da guerrilha, mediante ferramentas judiciais como extradição e condenações por terrorismo, sendo que este esforço judicial foi complementado com programas de desmobilização e com a intenção de criar um sistema de proteção aos militares

diante de eventuais condenações por abusos dos direitos humanos. O quarto consiste na fumigação e erradicação manual de cultivos ilícitos com a expectativa de atingir os recursos das FARC. O quinto componente, por fim, propunha criar uma intervenção análoga ao Plano Patriota nas zonas de fronteira, mediante o aumento do contingente militar, no entendimento de que a fortaleza das FARC estaria nas fronteiras (AVILA, 2009). Assim, foi designada a Brigada XXIII para o departamento de Nariño e foi criada a Brigada de Selva na fronteira com o Brasil. Contudo, a atividade guerrilheira aumentou nestas zonas (AVILA, 2009).

O PNC, através do qual se buscou transformar o status das populações de simples objetos de controle estatal a cidadãos sujeitos de garantias e de direitos e, ao mesmo tempo, converter os êxitos militares em uma vitória social do Estado, foi apoiado pelos Estados Unidos através do *Initial Governance Responce Program* (IGRP), gerenciado por meio da USAID (ROJAS, 2012:280). Entre as áreas que contemplavam este Programa estavam: assistência técnica ao governo colombiano para criar novas oportunidades de ensino superior para jovens nas zonas recuperadas; recursos para pequenos projetos de infraestrutura (centros comunitários, iluminação pública, água, etc.) dirigidos a construir confiança com as comunidades e governos locais; insumos e assistência técnica para incorporar camponeses cocaleiros na economia legal; assistência técnica aos governos locais na estratégia de comunicação que promovesse a consolidação; projetos de realocação de famílias que viviam ilegalmente nos parques nacionais; e prevenção de recrutamento de jovens por grupos armados ilegais (ROJAS, 2012). Outro importante apoio para o Plano de Consolidação veio do Departamento de Defesa, que contribuiu com fundos para projetos de desenvolvimento (ROJAS, 2012).

A terceira fase do Plano Colômbia permitiu a fusão entre a intervenção dura e a intervenção branda, através da iniciativa chamada “*The Colombia Strategic Development Initiative*” (CSDI), definida pela embaixada dos Estado Unidos em Bogotá para o período 2009-2013, com a qual se pretendeu fortalecer o Plano Nacional de Consolidação e, fundamentalmente, aumentar a nacionalização dos programas desenvolvidos no âmbito do Plano Colômbia (ROJAS, 2012:282). Desde a perspectiva dos Estados Unidos, a partir de 2013, a relação com a Colômbia deveria avançar para um nível de *partnership*, graças ao desenvolvimento da capacidade local, ao robustecimento das instituições e da presença do Estado e ao aumento das alianças com o setor privado (ROJAS, 2012:282).

Desta forma, a CSDI buscou combinar em uma única estratégia o que anteriormente era separado a nível temático e geográfico: controle territorial e presença das forças de segurança; redução de cultivos ilícitos e interdição, desenvolvimento alternativo, atenção à

população vulnerável, governabilidade e participação cidadã (ROJAS, 2012:282). Todos os programas convergiram na consolidação da presença e da ação do Estado em áreas estratégicas do território que apresentavam desafios em termos de segurança, cultivos ilícitos, Estado de Direito, deslocamento forçado e desenvolvimento econômico. O novo enfoque tinha então caráter regional e não setorial, buscando concentrar-se nas zonas sujeitas à presença do Estado em suas múltiplas dimensões, baseado em uma abordagem interagências que combinava três componentes: segurança, antinarcóticos e desenvolvimento (ROJAS, 2012:283). O objetivo era criar em cada uma destas zonas um ponto de "inflexão" na reconstrução do Estado colombiano, a partir de diversos indicadores como: redução de cultivos ilícitos, criação de novos postos de trabalho legais, número de pessoas deslocadas restituídas a seus territórios, número de ex-combatentes reintegrados, aumento da qualidade de vida na região, transferência das operações militares para a polícia e número e qualidade dos serviços proporcionados às zonas (ROJAS, 2012:283).

No processo de nacionalização do Plano Colômbia, o Ministério de Defesa apresentou, em 2006, um plano geral que se concentrou nos programas de apoio aéreo para a força pública e nos programas de formação para que o país assumisse o controle e a responsabilidade dos radares<sup>178</sup> para controle do espaço aéreo em Riohacha (Norte), ilha de San Andrés (norte do Caribe), Marandua, San José do Guaviare (Sudeste), Marandúa (leste) e Três Esquinas (Sul) (ROJAS, 2012:283).

---

<sup>178</sup> “EE.UU. entrega a Colombia cinco radares para el control de su espacio aéreo”, em El Espectador, 16 de setembro de 2009.

## CAPÍTULO 5

### A guerra contra as FARC: Mudanças na sua estratégia e sua territorialidade

#### 5. Introdução

Para formar o quadro político-estratégico em que se desenvolveram as relações civil-militares colombianas entre 2002 e 2010, é essencial rever a maneira em que muda o conflito armado como resultado da modernização das FFAA, da melhora em sua mobilidade e inteligência e do aumento do seu contingente. Fortalecimento este que, como demonstrado no capítulo anterior, é aproveitado em virtude do esforço do Estado e das contribuições econômicas e tecnológicas dos EUA.

O objetivo deste capítulo é apresentar, de um lado, a dimensão operacional da política de defesa e de segurança e, de outro, as transformações que vive a guerra em termos de territorialidade, estratégias e capacidades de seus principais atores, quais sejam: as forças do governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, FARC. A este respeito, é fundamental analisar as alterações no nível das ações bélicas e na cobertura geográfica do conflito. Note-se, por exemplo, como o conflito dispara a partir de 1998 a 2002, reduz sua intensidade entre 2002 e 2005, e torna novamente a aumentar entre 2006 e 2007 (CINEP, 2008; FIP, 2013).

A primeira coisa que salta à vista quando se examina a dinâmica do conflito armado colombiano, é que os atores centrais do confronto são o Exército Nacional e as FARC. A centralidade desses dois atores se consolidou a partir de 2003, quando se deu uma estreita relação entre as ações de ambas as forças (CINEP, 2008). Neste sentido, outros atores como a Polícia Nacional e a guerrilha do Exército de Liberação Nacional (ELN), que reduziu significativamente as suas ações desde 2001, desempenharam um papel secundário. Por sua parte, os grupos paramilitares, dado seu caráter anti-subversivo e as "relações/alianças" com a força pública, não alcançaram um nível de importância significativo na guerra, ainda que o tenham feito em termos de violações dos Direitos Humanos (CINEP, 2008:12).

Como é ilustrado no quadro a seguir, o protagonismo esmagador do Exército e das FARC no desenvolvimento da guerra durante a década de 2000 se confirma tendo em conta o número de "operações militares" e "ataques" dos guerrilheiros das FARC, que representa quase 80% dos 28.212 incidentes relatados entre 2002 e 2007.

Atores	Incidentes	Porcentagem
FARC	11.941	43,33%
Exército	9.694	34,36%
ELN	2.177	7,42%
Polícia	1.879	6,66%
AUC	1.763	6,25
Gaula	456	1,62
Infantaria de Marinha	302	1,07
Total	28.212	100,00

**Quadro 16:** Atores principais nos incidentes reportados entre 2002-2007.

**Fonte:** Palacios (2012:176)

Para compreender melhor as interações estratégicas entre as Forças Armadas e a guerrilha das FARC, bem como a evolução da cobertura geográfica da guerra entre 2002 e 2010, é necessário ter em conta um quadro temporal maior, que remonta a 1988. Como resultado das VII e VIII Conferências, realizadas em 1982 e 1993, as FARC começaram uma mudança real em termos estratégicos e operacionais, tornando-se um exército "regular" ofensivo que buscou controlar territórios e rodear as principais cidades (CUBIDES, 2007:41; FIP, 2011). Em conformidade com os objetivos anteriores, as FARC projetaram em 1989 o denominado Plano Estratégico: "A Campanha Bolivariana por uma Nova Colômbia" (PIZARRO, 2011:282). Foi também neste período que a organização guerrilheira implementou o sequestro como forma de consolidar o seu crescimento estratégico e econômico (FIP, 2011:11).

Retomando a análise do que aconteceu no conflito entre 1988 e 2010, é bom distinguir cinco momentos que, como será mostrado neste capítulo, são diferentes em termos da territorialidade da guerra, das estratégias dos adversários e do equilíbrio das forças (FIP, 2011:3-4). O primeiro vai de 1988 a 1991, antes dos diálogos de Caracas e Tlaxcala, onde ambas as ações, tanto a da guerrilha como a das forças públicas, aumentam, porém no qual, com exceção de 1991, as Forças Armadas tiveram a iniciativa (FIP, 2011).

Um segundo momento se situa entre 1992 e 1998, quando os combates por iniciativa das tropas oficiais superaram as ações das FARC, exceto em 1998, quando as ações

insurgentes excederam a iniciativa estatal e quando, além disso, iniciou-se o processo de paz de Caguán.

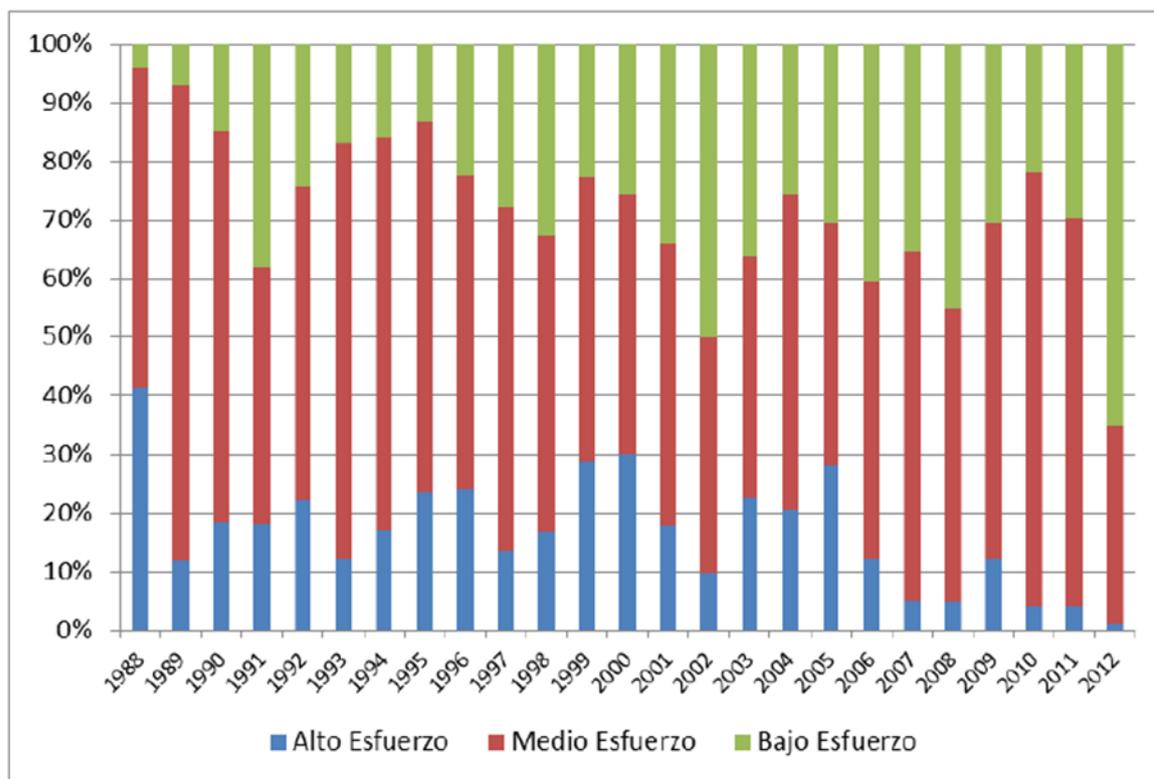
O terceiro momento (1999-2002) mostra uma escalada do confronto, pois enquanto a insurgência aumentou sua influência por todo o território e avançou na execução de seus objetivos estratégicos, contando com "a retaguarda" que lhes proporcionaram os 42.000 km<sup>2</sup> da zona de Caguán, as Forças Armadas, passando pela primeira fase do Plano Colômbia, iniciaram seu processo de reforma e de crescimento, o que permitiu a entrada em operação da Força de Intervenção Rápida (FUDRA), capaz de executar rapidamente operações ofensivas de combate contra insurgente em qualquer lugar do país (CINEP, 2008:12). Outro aspecto que permite compreender por que o conflito disparou durante esta conjuntura é que são justamente os anos de maior confronto entre a guerrilha e as forças paramilitares (CINEP, 2008:12).

O quarto momento situa-se entre 2003 e 2007, quando a diferença entre as iniciativas armadas do Estado e das FARC favoreceu o primeiro. Aqui o esforço militar no âmbito da Política de Segurança do governo Uribe e, em particular, o Plano Patriota, obrigou as FARC a retirar-se para "zonas de refúgio", bem como a retornar para a "guerra de guerrilhas" (FIP, 2011:5).

O quinto momento começou em 2008 com o aumento das ações bélicas das FARC em meio a uma correlação de forças que continuou favorecendo claramente ao Estado. Neste período se sucederam os golpes da força pública contra os principais líderes das FARC, enquanto cresceu o número de ações armadas da guerrilha em conformidade com sua Nona Conferência, realizada em 2007, e o Plano Renascer, de 2009. A partir da Nona Conferência, as FARC adotaram uma tática que privilegiou operações de baixo esforço militar, consistindo em atacar em pequenos grupos, em ações de sabotagem à infraestrutura, e voltar à retaguarda (FIP, 2011:5).

Nos períodos referidos anteriormente, é importante identificar as mudanças no uso da violência por parte das FARC, em termos de "esforço militar" empregado (FIB, 2013:4). Enquanto que, em 1988, as ações de "Alto Esforço Militar", como ataques às populações e a instalações do Exército e da Polícia, constituíam 40% do total de ações insurgentes, a partir de 2007 elas representaram apenas 10%. As ações de "Médio Esforço Militar", como emboscadas e perseguições, que em média significavam 30% dos ataques anuais pelas FARC, a partir de 2007 oscilaram entre 40% e 60%, para voltar a cair a seu mais baixo ponto em 2012. Por outro lado, as ações de "Baixo Esforço Militar" (ataques à infraestrutura e a propriedades, uso de explosivos e atiradores de elite), no marco do Plano Renascer 2008 e do

Plano 2010 das FARC, ganharão importância até concentrar 60% das iniciativas guerrilheiras, em 2012. A este respeito, é ilustrativo o gráfico que segue (Figura 28).



**Figura 28.** Representação da taxa anual das ações violentas das FARC de acordo com o Esforço Militar empregado (1988-2012)

**Fonte:** FIP (2013:5)

Neste sentido, diferenciar as ações insurgentes é importante, porque estas são indicativas da intensidade da guerra. Assim, quando o conflito é de baixa intensidade, tomarão lugar ações que comprometem um mínimo de recursos armados dos grupos ilegais, enquanto que, quando estas organizações aumentam suas capacidades militares, executam ações que requerem um maior volume de recursos militares (FIP, 2011:2). No caso colombiano, a partir de 2007 observou-se um declínio na intensidade do conflito, pois predominaram as ações insurgentes de baixo esforço militar, nas quais as Forças Armadas conseguiram localizar vários alvos de alto valor, enquanto as FARC responderam aumentando suas ações (FIP, 2011:7).

Pois bem, um dos propósitos do presente capítulo é observar como o Estado e a guerrilha mudaram suas táticas e estratégias em tentativa permanente de tirar proveito dos pontos fracos do adversário. A este respeito, adverte-se que a competição entre a força pública

e a guerrilha não é um processo que linear, mas marcado por altos e baixos, onde aquele que inova mais rápido adquire uma vantagem temporária e aponta êxitos chave até que o outro se adapta e reduz a sua vulnerabilidade<sup>179</sup>.

Para dar um exemplo, um desses ciclos estratégicos ocorreu entre 2003 e 2005, quando as Forças Armadas implementaram operações de controle territorial em grande escala por longos períodos de tempo. Isso, por sua vez, conduziu a guerrilha a abandonar as áreas povoadas e economicamente prósperas do país e retirar-se para regiões remotas, buscando resistir à pressão militar, até que os golpes contra sua cúpula, entre 2008 e 2010, enfraqueceram sua estrutura de comando, empurrando-as para suas zonas históricas – Tolima, Caquetá e Cauca. Esta retirada, como veremos mais tarde, levou a uma mudança na estratégia insurgente<sup>180</sup>.

Nesse sentido, algo que caracteriza as FARC é sua capacidade de se adaptar às mudanças na guerra e aprender com o resultado dos combates e com suas derrotas<sup>181</sup>. Até a VI Conferência, de 1978, as FARC valeram-se pouco de seu conhecimento do terreno e do apoio da população para executar poucas emboscadas bem sucedidas. Este tipo de ações de "guerra de guerrilhas" veio a ser neutralizado pelas Forças Militares através dos deslocamentos secretos por campos abertos e dos esforços para conquistar o coração da população através de ações civil-militares (PIZARRO, 2011). Para a década de 1980 e 1990, as FARC mudaram sua forma de agir e adotaram a chamada Nova Forma de Operar (NFO), sob a qual foram em busca do adversário para atacá-lo com contundência. A NFO, com suas grandes unidades guerrilheiras movendo-se através dos rios, deu à insurgência a "iniciativa tática" e surpreendeu ao Exército, não só devido à dispersão de suas unidades no sul, mas também pela precariedade da sua Força Aérea e Infantaria da Marinha, bem como por suas frágeis comunicações e inteligência (PIZARRO, 2011:290).

O Plano Colômbia, iniciado durante o governo de Andrés Pastrana e continuado por Álvaro Uribe, conduziu a uma reorganização militar que, por sua vez, permitiu que as Forças Armadas neutralizassem a NFO das FARC. A partir deste fortalecimento que, como mostrado no capítulo anterior, implantou um novo "instrumental tecnológico e tático", a correlação de forças se reverte em favor do Estado, conforme observado nos êxitos militares que se sucederam desde 1998 em Porto Rico, Porto Lleras, Hato Corozal, Suratá e Gato Negro, nos quais as FARC perderam centenas de homens e um dos seus oficiais mais promissores, Uriás

---

<sup>179</sup> Román Ortiz, "Una tercera fase" contra las FARC", em El Espectador, 14 de agosto de 2011.

<sup>180</sup> Ibidem.

<sup>181</sup> Ibidem.

Cuellar (PIZARRO, 2011:274). Esta tendência é ainda mais clara considerando os golpes dados pelas Forças Armadas ao Secretariado das FARC entre 2008 e 2010 (PIZARRO, 2011).

É como uma reação a essas falhas no campo de batalha que Alfonso Cano lança, em 2008, o Plano Renascer, que procurou adaptar a estratégia guerrilheira a uma nova e desfavorável correlação de forças no plano político e militar. Na verdade, com o lançamento do Plano Renascer, as FARC causaram centenas de baixas às forças regulares. Neste sentido, foram importantes tanto o retorno à guerra de guerrilhas, com Unidades Táticas de Combate, como os Comandos Conjuntos de Área, ou Interfrentes, e as ações de baixo esforço militar (franco-atiradores, campos minados), pois permitiram às FARC reagir com êxito às inovações implementadas pelas Forças Armadas nos últimos anos (PIZARRO, 2011; AVILA, 2008).

Essa nova configuração das FARC levou a que a Força Pública implementasse o Plano Espada de Honra<sup>182</sup>, estratégia concebida pelo Ministério da Defesa em 2012 e ainda em desenvolvimento, que teve como ponto de partida as informações encontradas nos computadores dos chefes guerrilheiros capturados ou mortos. Enquanto política de segurança e defesa, a Espada de Honra sintetiza a ênfase militar da Política de Segurança Democrática, com o objetivo de legitimar o Estado frente à população civil que habita as zonas de conflito, o que o encaminha na mesma direção da Estratégia de Ação Integral e do Plano Consolidação. No aspecto militar, Espada de Honra propôs-se a reduzir para 50% a capacidade das 65 frentes das FARC. Assim, ao tempo em que manteve as operações contra alvos de alto valor estratégico e a ofensiva militar contra os Blocos Oriental e Sul, outorgou especial atenção à região de Catatumbo e ao Departamento de Arauca, fronteiras com a Venezuela, assim como aos departamentos de Cauca, Valle e Nariño, localizados no sudoeste do país, onde, como se verá mais adiante, a guerrilha intensificou suas ações desde 2009<sup>183</sup>. No campo da inteligência, a estratégia Espada de Honra implementou um centro de fusão e análise que recolhe os dados fornecidos pelas diferentes forças de segurança em busca das FARC e das demais organizações ilegais, bem como dos centros de coordenação de inteligência para a proteção da infraestrutura<sup>184</sup>.

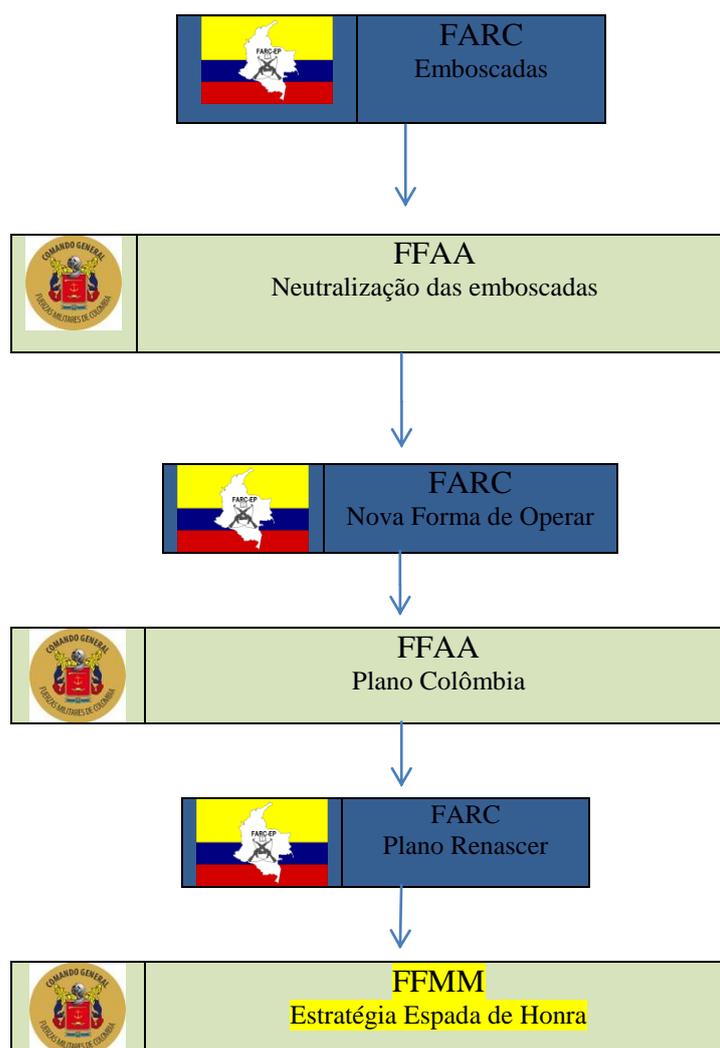
As mudanças na estratégia e nas táticas dos atores centrais do conflito nas últimas três décadas de confronto podem ser resumidas no quadro que segue (Quadro 17).

---

<sup>182</sup> “Operación Espada de Honor”, em El Espectador, 18 de fevereiro de 2012; “Gobierno lanzó Plan Espada de Honor 2 ante “etapas que se han vencido”, em El Espectador, 9 de outubro de 2013.

<sup>183</sup> Ibidem.

<sup>184</sup> Ibidem.



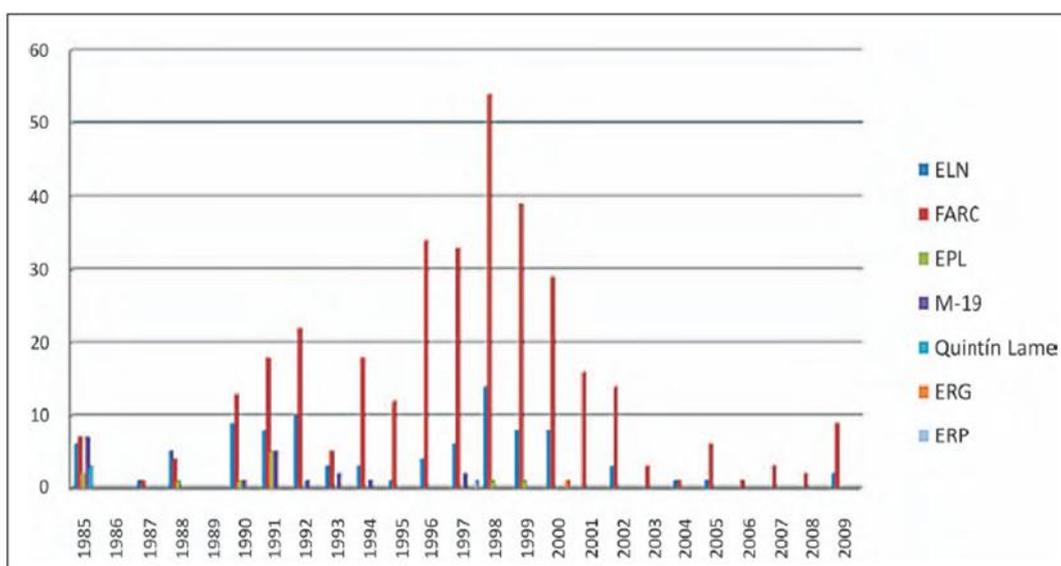
**Quadro 17:** Mudanças nas estratégias dos principais atores do conflito

**Fonte:** Elaboração própria com base em Pizarro (2011)

### 5.1 Do declínio do Bloco Oriental à emergência do Comando Conjunto do Ocidente

Durante a última década, um dos fatos mais importantes do conflito colombiano, do ponto de vista estratégico, é o enfraquecimento do Bloco Oriental e o surgimento do Comando Conjunto do Ocidente. Esta mudança na dinâmica da guerra teve consequências em sua territorialidade, no repertório de ações violentas da guerrilha e na estratégia da força pública.

A morte, em setembro de 2010, de Jorge Briceño Suarez "Mono Jojoy" na operação Sodoma<sup>185</sup>, após seis anos de perseguição e de um trabalho de inteligência liderado pela Polícia, que conseguiu instalar um localizador eletrônico no calçado que usava o chefe guerrilheiro devido a seus problemas de diabetes, foi o fim de um modelo de guerra – a "nova forma de operar". Esta estratégia implementada pelas FARC em meados da década de 1990, caracterizada pela mobilização de grandes contingentes de tropas, permitiu-lhes executar mais de 300 assaltos a municípios (Figura 29), fazer audazes ataques contra a Força Pública (Quadro 18) e, portanto, desafiar ao Estado para passar da guerra de movimentos à guerra de posições (PIZARRO, 2011; AVILA, 2011; FIP, 2011:7).



**Figura 29:** Evolução anual de assaltos a sedes municipais realizadas por grupos guerrilheiros entre 1985-2009

**Fonte:** Avila (2011:30)

<sup>185</sup> "Así fue la operación "Sodoma" que dio muerte a "Jojoy", em Semana, 23 de setembro de 2010.

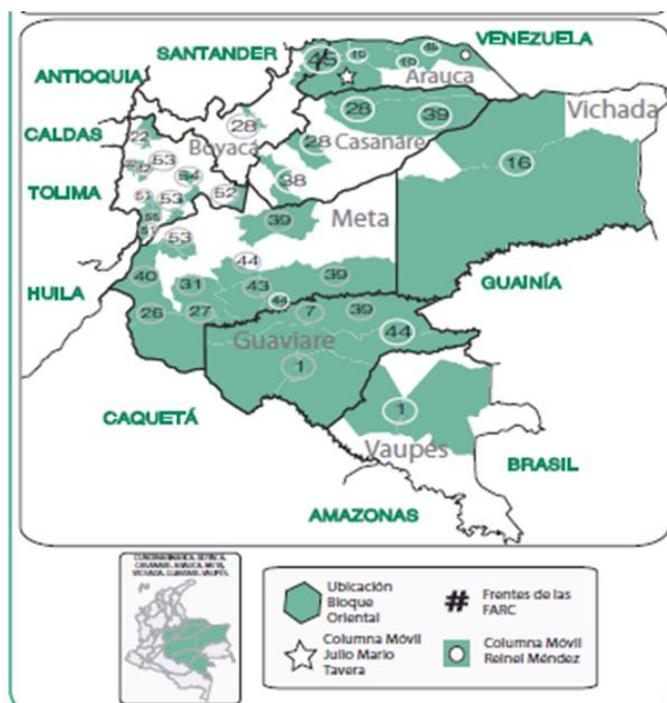
Local	Data	Tipo de unidade	Consequências
Las Delicias, Putumayo	30 de Agosto de 1996.	Exército	27 mortos 60 sequestrados
La Carpa, Guaviare	7 de Setembro de 1996	Exército	22 mortos
Patascocoy, Nariño	21 de Dezembro de 1997	Exército	22 mortos 18 sequestrados
El Billar, Caquetá	3 de Março de 1998	Exército	63 mortos 43 sequestrados
Miraflores	3 de Agosto de 1998	Polícia e Exército	9 mortos 22 desaparecidos
Uribe, Meta	4 de Agosto de 1998	Exército	35 sequestrados
Mitú, Vaupés	1 de Novembro de 1998	Polícia	16 mortos 61 sequestrados

**Quadro 18:** Principais ataques das FARC entre 1996 e 1998

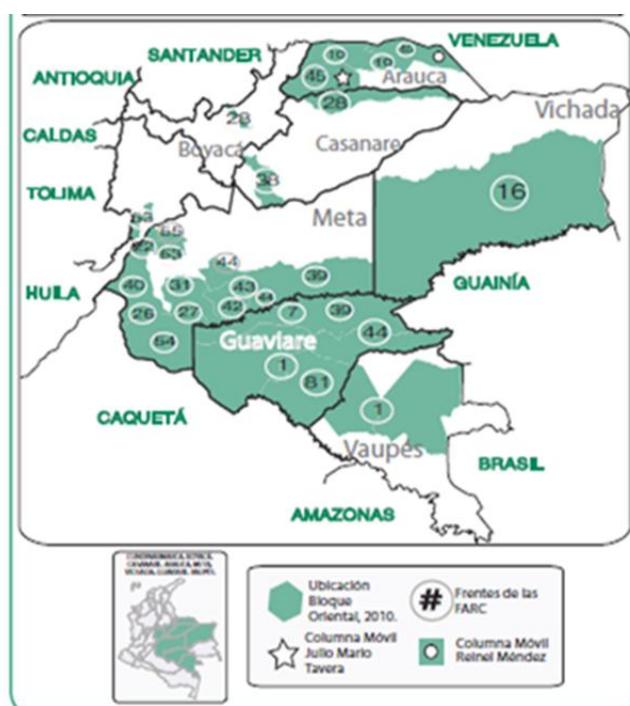
**Fonte:** Florez (2012:52)

Da mesma forma, a morte de "Jojoy", chefe militar das FARC, em 2010, selou o processo de enfraquecimento do Bloco Oriental que começou por parte da Força Pública a partir de 2001, quando é dada baixa a "Urías Cuellar", impulsor da guerra de movimentos nos departamentos de Caquetá, Meta e Guaviare, quem era o comandante da Coluna Juan José Rondón, estrutura composta de 1000 combatentes (AVILA, 2011:28).

Embora o Bloco Oriental continue sendo a maior estrutura das FARC, que em 2010 mantinha uma capacidade militar importante com pelo menos 3.300 combatentes divididos em 27 estruturas, é evidente que viveu uma fase de retrocesso entre 2002 e 2010, ao ponto que, neste último ano, o Comando Conjunto do Ocidente seria uma das poucas estruturas das FARC que se fortaleceu durante o governo Uribe, e a mais ativa desde o ponto de vista militar (AVILA, 2011:32). De acordo com relatórios de inteligência, entre 2002 e 2010, o Bloco Oriental perdeu oito estruturas que controlavam territórios em Cundinamarca, Boyacá, Meta e Casanare, como ilustram os mapas a seguir (Figuras 30 e 31).



**Figura 30.** Mapa do Bloco Oriental das FARC (2002)  
**Fonte:** Avila (2011:32-33)



**Figura 31:** Bloco Oriental das FARC (2010)  
**Fonte:** Avila (2011:32-33)

O retrocesso do Bloco Oriental, estrutura que, ademais, "manejou" os diálogos de Caguán, responde a vários fatores. Nesse sentido, Avila (2011:31) distingue algumas "causas gerais" (o fortalecimento da capacidade aérea das FFAA, a rede de voluntários e a inteligência militar) e os fatores "específicos", entre os quais destaca como o Bloco Oriental, apesar de haver posto em marcha as Unidades Táticas de Combate e as Interfrentes, em geral foi relutante em mudar a estratégia de guerra traçada pelas FARC em 1995 e adotar a "forma de operação" indicada pelo Plano 2010, mantendo os tradicionais "acampamentos e mobilização de tropas" (AVILA, 2011:31). De fato, no momento que foi dada baixa a "Mono Jojoy", havia cerca de 800 combatentes concentrados em um raio de quatro quilômetros (AVILA, 2011).

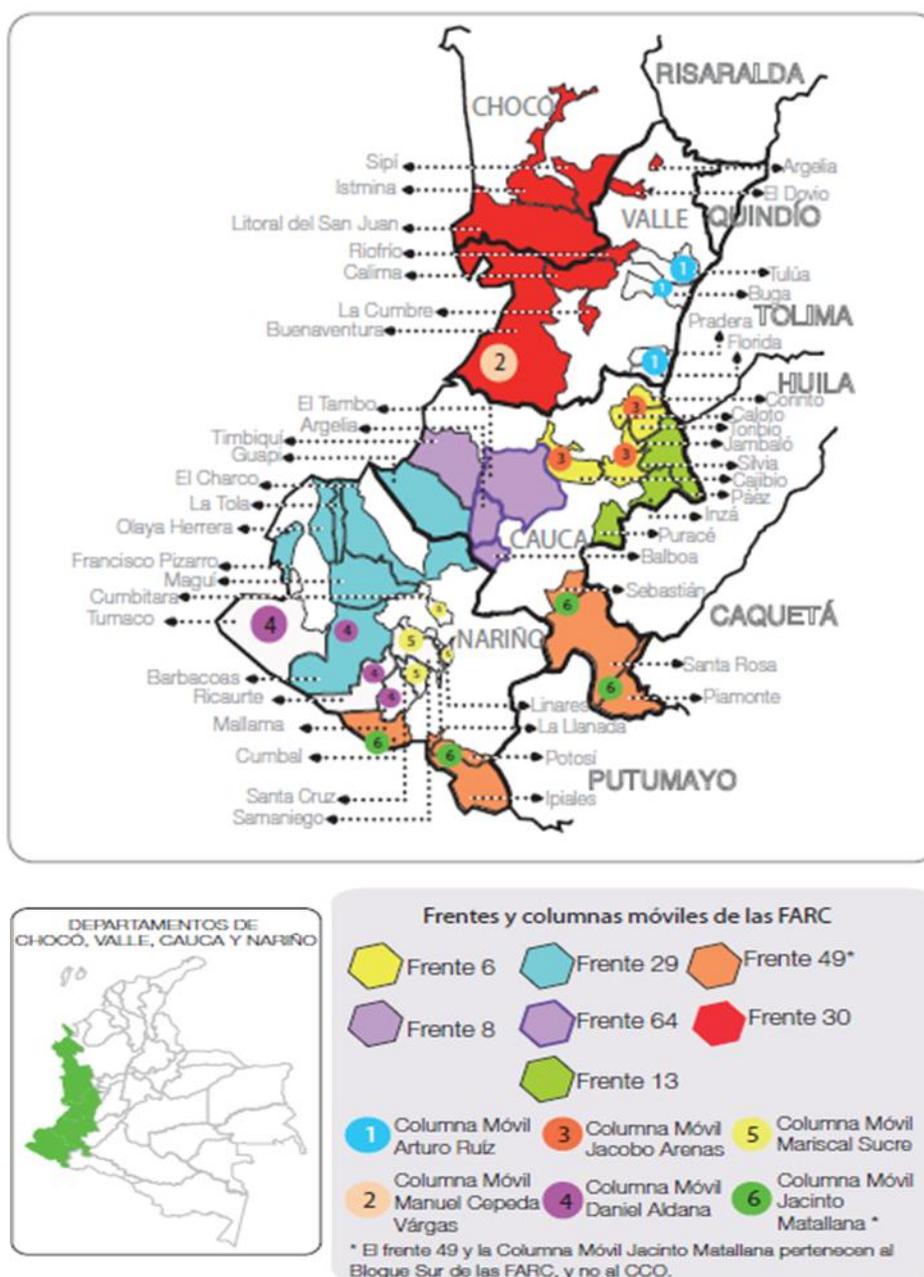
Entre 2002 e 2010, o Bloco Oriental recebeu aproximadamente 15 ações, das quais a Operação Liberdade foi a mais contundente (AVILA, 2011). Durante este mesmo período, por volta de 21 comandantes importantes da estrutura foram mortos, principalmente em bombardeios. Em virtude de ter importantes frentes no centro do país e de ter praticamente cercado a cidade de Bogotá, foi o Bloco Oriental a estrutura na qual foi focado o Plano Colômbia, o Plano Patriota e o Plano Consolidação, e isso explica o deslocamento das estruturas mais importantes das FARC nos departamentos de Cundinamarca, Meta, Guaviare, Casanare e Boyacá (AVILA, 2011:35). A recuperação do controle militar sobre estes territórios se reforçou com a criação da Divisão nº 8, com base em Yopal (Casanare), o com o fortalecimento da FUDRA e mediante a ativação<sup>186</sup>, em outubro de 2010, da Força-Tarefa de Sumapaz, que conta com 1.500 homens, uma unidade de infantaria, uma brigada móvel, batalhões de contraguerrilha e de alta montanha, bem como com uma unidade de fuzileiros "agregados operacionalmente" (AVILA, 2011:35).

Voltando ao assunto dos fatores "gerais" no enfraquecimento do Bloco Oriental, destaca-se que "a infiltração" foi um fator decisivo, enquanto que a rede que colaboradores ajudaram a identificar "acampamentos, comandos médios e rotas de mobilidade" (AVILA, 2011:33). A este respeito, Ávila (2011:33) destaca como muitos desmobilizados foram utilizados em áreas onde operam para fazer "sinalizações" e para patrulhar com a Força Pública, o que teria conduzido a uma "caça às bruxas" no meio de comunidades que muitas vezes foram forçadas a cooperar com a guerrilha.

Assim, a decadência do Bloco Oriental contrasta, a partir de 2008, com o progressivo fortalecimento do Comando Conjunto do Ocidente (CCO), liderado por Alfonso Cano e Pablo Catatumbo. Desta forma, o eixo geográfico do conflito move-se da Cordilheira Oriental para a Cordilheira Ocidental e para a Costa do Pacífico, como mostra o mapa a seguir (Figura 32).

---

<sup>186</sup> "Activación de la Fuerza de Tarea Sumapaz", em El Espectador, 28 de outubro de 2010.



**Figura 32.** Mapa Comando Conjunto do Ocidente CCO das FARC em 2010

Fonte: Avila (2011:36)

## 5.2. A guerra das FARC e a guerra contra as FARC entre 2002 e 2010

A fracassada tomada de Mitú, em 1999, significou para as FARC o fracasso de sua tentativa de passar da guerra de movimentos à guerra de posições. No entanto, seu objetivo estratégico continuou sendo “a tomada do poder político e a destruição do Estado oligárquico”, não mais através de uma estratégia direta para derrotá-lo politicamente e militarmente, mas através de uma “estratégia indireta”, orientada ao desgaste estatal político e militar, evidenciando a sua incapacidade para enfrentar o conflito armado (VELASQUEZ, 2011:219-220).

Ou seja, as FARC escolheram "uma estratégia de abordagem indireta", própria da guerra irregular, e compreendida nos termos de Hart como o uso do menor esforço para derrotar o inimigo (VELASQUEZ, 2011:219-220).

Assim, o objetivo central era a contínua e progressiva erosão da capacidade do estado de proporcionar segurança aos cidadãos, mediante o uso de "atos terroristas" contra a população e a infraestrutura (VELASQUEZ, 2011:219). De fato, se durante a administração de Pastrana o número de atentados contra a infraestrutura energética foi de 269, durante o primeiro mandato de Uribe esta cifra contabilizou um total de 401 incidentes. Estas ações foram reforçadas, colocando em cheque a governabilidade local, para forçar as autoridades municipais a renunciar, sob ameaças de morte, e implementando ações que buscavam desgastar física e psicologicamente a força pública (VELASQUEZ, 2011).

Na estratégia de "abordagem indireta" e para o progressivo enfraquecimento da credibilidade e da autoridade do Estado, as FARC procuraram minar a expectativa de sua derrota militar para fortalecer a sua moral de combate e retomar a iniciativa estratégica (VELASQUEZ, 2011).

No entanto, o ataque contra a Casa de Nariño, sede do governo nacional, no dia da posse de Uribe, sua atitude desafiadora de colocar como condição para uma nova negociação o desembaraço já não de vários municípios, mas de dois departamentos, e as ações terroristas de 2003, em particular a bomba do Clube El Nogal, em Bogotá, levaram a um clima de opinião anti-FARC e pró Uribe em amplos setores da sociedade (VELASQUEZ, 2011).

Nesse mesmo ano, enquanto se adiantava a Operação Liberdade I, as FARC realizaram uma sessão plenária do Estado Maior que decidiu aumentar para nove o número de membros do Secretariado e para trinta e um os membros do Estado Maior Central. Paralelamente, fixaram novos comandantes em diferentes blocos e frentes e determinaram a formação de mais estruturas móveis. Para complementar o anterior e para enfrentar a ofensiva

das FFAA, permitiram às suas estruturas uma maior autonomia operacional (VELASQUEZ, 2011). Além disso, procuraram priorizar as relações com instituições e governos estrangeiros, frutos dos diálogos do Caguán (VELASQUEZ, 2011).

Não se explicitou na declaração política da sessão plenária, datada de novembro de 2003<sup>187</sup>, a determinação de implementar uma "retirada" militar no âmbito de uma estratégia de abordagem indireta. A este respeito, Velasquez (2011:221) adverte que, quando é realizada uma operação de retirada, isso se deve a que a organização reconhece sua fraqueza, mas não a considera definitiva. Neste sentido, sua ação é orientada a ceder território (fator não determinante na guerra de guerrilhas) para ganhar tempo, esperando por uma situação mais favorável para uma contraofensiva. Isso explicaria a desaceleração da guerra durante o primeiro mandato de Uribe (2002-2006), quando não só diminuíram os enfrentamentos, mas estes foram menos letais (VELASQUEZ, 2011). De fato, em 2004 os combates por iniciativa das FFAA contra as FARC foram menos letais (1,32) em relação a 2003 (1,34). Em termos comparativos, enquanto a letalidade dos combates por iniciativa das FFAA foi de 0,9 no governo Samper (1994-1998), de 2,1 durante o governo Pastrana (1998-2002), e de 1,3 no primeiro governo de Uribe, as dos ataques das FARC também diminuiriam gradativamente nos governos Samper (1,06), Pastrana (0,80) e Uribe (0,59) (VELASQUEZ, 2011:222).

Desta forma, quando se coloca em marcha o Plano Patriota, as FARC buscaram proteger e expandir suas áreas de retaguarda. No entanto, diante do sucesso da Operação Liberdade I, optaram por retirar-se. Assim, entre 2003 e 2006, esta guerrilha começou a implementar os "ataques indiretos" e, em particular, o uso de "minas antipessoais", o que mostrou um aumento de 12% em 2004 (VELASQUEZ, 2011:222).

Assim, os primeiros anos do Plano Patriota forçaram as FARC a resistir a partir de uma retirada geral (VELASQUEZ, 2011). Nesta ordem, a dinâmica do conflito durante o primeiro governo de Uribe foi marcada pelo paradoxo de que, ao tempo em que aumentava o número de ataques insurgentes (175% em comparação com o período Pastrana e 181% em relação ao Governo Samper), diminuía sua letalidade (VELASQUEZ, 2011). Fato este que contrasta com a situação em que as FARC alcançaram sua maior força militar (1994-1998), quando produziram menos ataques, mas estes foram mais letais.

Politicamente, o período 2004-2005, favoreceu as FARC, na medida em que lhes permitiu aumentar sua moral de combate e sua "auto justificação" (VELASQUEZ, 2011). Isso foi resultado de vários fatos: a polarização derivada da reforma constitucional que permitiu a

---

<sup>187</sup> "Reafirmamos nuestra decisión de lucha y confianza en el futuro", Declaração política da sessão plenária do Estado Maior Central das FARC-EP em novembro de 2003. Ver: <http://farc.narod.ru/magazine/32/21s.html>

reeleição imediata do Presidente Uribe; as numerosas críticas nacionais e internacionais à "lei da alternatividade penal" com a que o governo queria facilitar a desmobilização dos paramilitares; a reunião em Cartagena dos países doadores da Europa, em que o Presidente reiterou a sua posição de negar o conflito armado; a crise diplomática com a Venezuela, por ocasião das circunstâncias<sup>188</sup> em torno da captura em Caracas de Rodrigo Granda, "o Chanceler das FARC"; e a extradição de alias Simón Trinidad para os Estados Unidos (LEAL, 2004; VELÁSQUEZ, 2011).

Nestas circunstâncias, as FARC desencadearam durante 2005 uma contra ofensiva militar em diferentes partes do país, as quais questionaram a eficácia da Política de Segurança Democrática (VELÁSQUEZ, 2011). Em janeiro, ocorreu o ataque de Iscuandé (Nariño), que matou 16 militares, um mês depois, uma emboscada nos arredores de Mutatá (Antioquia) custou a vida de um oficial e 18 soldados, e, em junho, o ataque na base do Teteyé (Putumayo) matou 26 membros das forças de segurança. A ofensiva rebelde foi concluída em dezembro, com o assalto a um posto policial de San Marino (Choco), em que morreram oito policiais, e uma emboscada em Vistahermosa (Meta), com um saldo de 29 militares mortos (VELÁSQUEZ, 2011:223).

Um fato importante em termos de condução civil da política de segurança e defesa na Colômbia durante o governo de Uribe diz respeito à chegada de Juan Manuel Santos ao Ministério da Defesa, fato que contribuiu para resolver os problemas que já mostrava a política de segurança do governo, tais como a ênfase militarista em detrimento da política e da falta de uma estratégia capaz de controlar os caprichos militares do Presidente, que não só desconhecia os níveis institucionais militares, mas que tendia a sobrepor-se ao papel de seus ministros da defesa (LEAL, 2007).

Neste sentido, desde 2006 o Ministro Santos levantou a necessidade de ajustar a Política de Segurança Democrática às mudanças que evidenciava o cenário estratégico. Para tanto, buscou passar do controle territorial para a recuperação social do território através da ação integral do Estado. De acordo com Velásquez (2011), esta mudança na política do Ministério da Defesa se apoiou no diagnóstico de um grupo de especialistas israelenses que, após concluir que a política de segurança não tinha uma estratégia clara, recomendou reorganizar o componente militar, concentrando-se em direção de "objetivos de alto valor". Isso foi complementado dando prioridade à inteligência, a fim de alcançar resultados com menores custos, melhorando os mecanismos de coordenação e de planejamento entre a FFAA e a Polícia Nacional, em busca da unidade de esforços para alcançar objetivos de alto valor

---

<sup>188</sup> "Cronología Colombia vs Venezuela", em BBC Mundo, 4 de fevereiro de 2005.

estratégico, o que explica algumas ações militares de sucesso tais como "Phoenix", "Jaque" e "Camaleão" (VELASQUEZ, 2011:197-198; LEAL, 2007: 1-2).

Apesar do ataque ao Conselho do Município de Rivera (Huila), no qual foram mortos oito vereadores<sup>189</sup>, em contraste com o que aconteceu em 2005, a intensidade das ações militares das FARC caiu durante o ano de 2006. Isso não só foi resultado das operações militares, mas também do cálculo político de uma guerrilha para a qual ficou claro que manter a ofensiva militar significava favorecer a reeleição do Presidente Uribe (VELASQUEZ, 2011). No entanto, em 2006, as FARC iniciaram uma fase de perda de territórios, deserções sustentadas, continuação das retiradas e reestruturação de suas ações militares (VELASQUEZ, 2011:223). Em relação às deserções, entre 2007 e 2008 a proporção de desertores que eram combatentes armados passou de dois para três em cada dez, ao tempo em que as deserções de comandantes médios e integrantes das FARC com mais de 10 anos de antiguidade começam a aumentar de forma constante (VELASQUEZ, 2011:224).

No que tange à redefinição das suas operações, as FARC realizaram em 2007 a Nona Conferência Nacional, a qual ocorreu de maneira virtual devido ao cerco das Forças Armadas, com o que a organização guerrilheira evidenciou um grau sem precedentes de "fratura" e "dispersão" (PIZARRO, 2011:283; FIP, 2011). As mudanças com as quais as FARC tentaram responder "ao novo cenário estratégico" incluíram a reengenharia de seus blocos e frentes para "colocá-los ao nível inicial, antes de iniciar o Plano Patriota" (VELASQUEZ, 2011:224). Ao mesmo tempo, criaram a atividade política clandestina para o seu "Plano Estratégico". A Nona Conferência também salientou a necessidade de reconstruir sua estratégia internacional, como um passo necessário para alcançar o status de força beligerante, e propôs a recomposição do Movimento Bolivariano (VELASQUEZ, 2011).

Em termos táticos, como se mostra abaixo (Figura 33), o uso de campos minados aumentou significativamente entre 2004 e 2008. Entre fevereiro e abril de 2008, 45 membros do Exército foram vítimas de minas no sul de Tolima. O mesmo ocorreu durante a operação Filipe II<sup>190</sup>, no sul de Meta, e no baixo Cauca Antioqueño (VELASQUEZ, 2011).

---

<sup>189</sup> "Asesinados nueve concejales en Huila", em *Semana*, 7 de fevereiro de 2006.

<sup>190</sup> Esta foi uma operação lançada em 16 de fevereiro de 2008 com tropas da Força de Tarefa Ômega, cujo objetivo era a captura ou morte de alias Tirofijo, chefe máximo das FARC. "Su familia está pidiendo el cadáver", em *El Tiempo*, 26 de maio de 2008.



**Figura 33:** Campo minado FARC: 1997-2008 (agosto)

**Fonte:** Avila (2008:18)

Outra inovação bem sucedida nas ações da guerrilha foram as "tríades", tática por meio da qual um combatente dispara, outro visualiza, e o terceiro cobre a retirada. Assim, de acordo com Velasquez (2011:225), as baixas do Exército devido à "tríade" passaram de 34 em 2006 a 127 em 2008. Deve ser enfatizado que esta tática é devastadora para a tropa devido à surpresa e ao sentimento de impotência que isso implica, de modo que era coerente com o propósito da guerrilha para desgastar o adversário (VELASQUEZ, 2011).

No entanto, a reestruturação conduzida pela Nona Conferência não conseguiu evitar que as FARC sofressem reveses entre 2007 e 2008. De fato, pela primeira vez na história do conflito, as Forças Armadas conseguiram atingir o mais alto comando da guerrilha, derrubando o mito da "invencibilidade" dos seus chefes (VELASQUEZ, 2011:225; AVILA, 2008:4).

No cumprimento deste objetivo, as forças do governo puseram em marcha em meados de 2008 a "estratégia de bolhas", segundo a qual ao dando baixa aos membros do Secretariado e do Estado Maior Central das FARC seria conquistada a chamada "vitória diluída", no entendimento de que a morte progressiva dos chefes levaria à "fragmentação" da guerrilha e, portanto, à neutralização das FARC enquanto ameaça de escala nacional (AVILA, 2010:34). Assim, as diferentes forças de segurança do Estado distribuíram os comandantes das FARC para avançar sua perseguição (AVILA, 2010:34).

Em junho de 2007 deram baixas a Cristian Pérez e J.J., membros do Comando do Ocidente. Em julho do mesmo ano é abatido Diego Cristóbal, chefe em Bogotá do Partido Comunista Clandestino. Em setembro e outubro morrem o codinome "Negro Acacio", chefe da Frente XVI, e Martín Caballero, membro do Estado Maior do Bloco do Caribe. Para

arrematar, em 2008, morreram mais três membros do Secretariado: Raúl Reyes, Iván Ríos e o emblemático Manuel Marulanda, ou *Tirofijo* (VELASQUEZ, 2011).

No caso dos membros do Secretariado, suas mortes têm impactos distintos sobre as FARC. Enquanto a morte de Reyes, responsável por articular os contatos internacionais da organização, projetou externamente uma percepção de derrota e desconfiança, o assassinato de Iván Ríos por um de seus subordinados teve um forte efeito interno sobre a moral e a confiança entre líderes e guerrilheiros de base. Por outro lado, a morte natural do octagenário Manuel Marulanda o converteu em uma figura de culto para as FARC (VELASQUEZ, 2011). Com a morte de Marulanda, como sinaliza Pecaú, a causa e a visão política das FARC perderam:

“Quem durante meio século tinha assegurado a continuidade de sua história, desde a autodefesa camponesa nascida da Violência, até a formação de uma poderosa organização armada que sonhava tomar o poder, de quem permitiu preservar sua identidade e sua coesão apesar de recorrer a práticas cada vez mais distantes do ideal revolucionário” (PECAUT, 2008:180, tradução nossa<sup>191</sup>).

Também é importante salientar que nas operações contra os quadros das FARC, entre as quais se destaca a Operação Fênix, que abateu Raúl Reyes, as forças militares colombianas contaram com o apoio da CIA<sup>192</sup> e da NSA. Esta se materializou através de um programa de ação encoberta, financiada com um "orçamento obscuro", consistindo de fundos concedidos à CIA para pôr fim à guerrilha colombiana, o que funcionava de maneira paralela aos recursos do Plano Colômbia. A CIA teria fornecido às forças de segurança colombianas informações em tempo real sobre os movimentos dos líderes guerrilheiros, bem como "bombas inteligentes" as quais foram instaladas primeiro em aviões Cessna A-37 *Dragonfly* e, em seguida, em aeronaves Super Tucano da Força Aérea colombiana. Sobre os detalhes dessas ações secretas dos EUA na Colômbia, os gráficos a seguir são ilustrativos.

---

<sup>191</sup> Quien durante medio siglo había asegurado la continuidad de su historia, desde las autodefensas campesinas nacidas de la Violencia hasta la formación de una potente organización armada que soñaba con tomarse el poder; de quien les permitió preservar su identidad y su cohesión a pesar del recurso a prácticas cada vez más alejadas del ideal revolucionario.

<sup>192</sup> “Covert action in Colombia”, em The Washington Post, 21 de dezembro de 2013.





**Figura 35:** A *Raytheon Paveway II* é uma bomba guiada por laser, com uma capacidade de ser guiada por GPS, que funciona melhor contra alvos na selva espessa. Uma chave criptografada é inserida no sistema de orientação permitindo ao computador da bomba receber dados do GPS de uso militar, que são usados para guiar a bomba para seu destino.

**Fonte:** The Washington Post (2013); Infomilitar (2014)

Assim, o reajuste da estrutura hierárquica das FARC após a morte de Marulanda foi aproveitado pela inteligência militar para penetrar suas comunicações e realizar a "Operação Jaque", em julho de 2008, com a qual as FARC perderam reféns, o que lhes garantia uma importante margem de manobra política internacional no sentido de pressionar o governo com a realização de uma troca humanitária de prisioneiros. Na verdade, em junho de 2007, a pedido de Nicolás Sarkozy, o Presidente Uribe tinha liberado Rodrigo Granda, o "Chanceler" das FARC, para pedir que este fosse o "gestor da paz" e explorar as condições para a libertação dos reféns mantidos pela insurgência<sup>193</sup>.

Dois anos depois, a inteligência voltaria a ser importante, desta vez no marco da "Operação Camaleão", que permitiu o resgate na selva do departamento de Guaviare dos quatro reféns nas mãos da Sétima Frente das FARC: o general Luis Mendieta, os coronéis Enrique Murillo e William Donato Gómez, membros da Polícia, e o sargento do Exército Arbey Delgado<sup>194</sup>.

<sup>193</sup> "El presidente Álvaro Uribe nombra a Rodrigo Granda "gestor de paz" a pesar del rechazo de las FARC", em Semana, 4 de junho de 2007.

<sup>194</sup> "Detalles de la Operación Camaleón, la misión que rescató a los uniformados", em Semana, junho 13 de 2010.

Nestas circunstâncias, o enfraquecimento militar das FARC traduziu-se na diminuição da sua capacidade de realizar ataques em uma proporção de 70% entre 2002 e 2008 (VELASQUEZ, 2011:227).

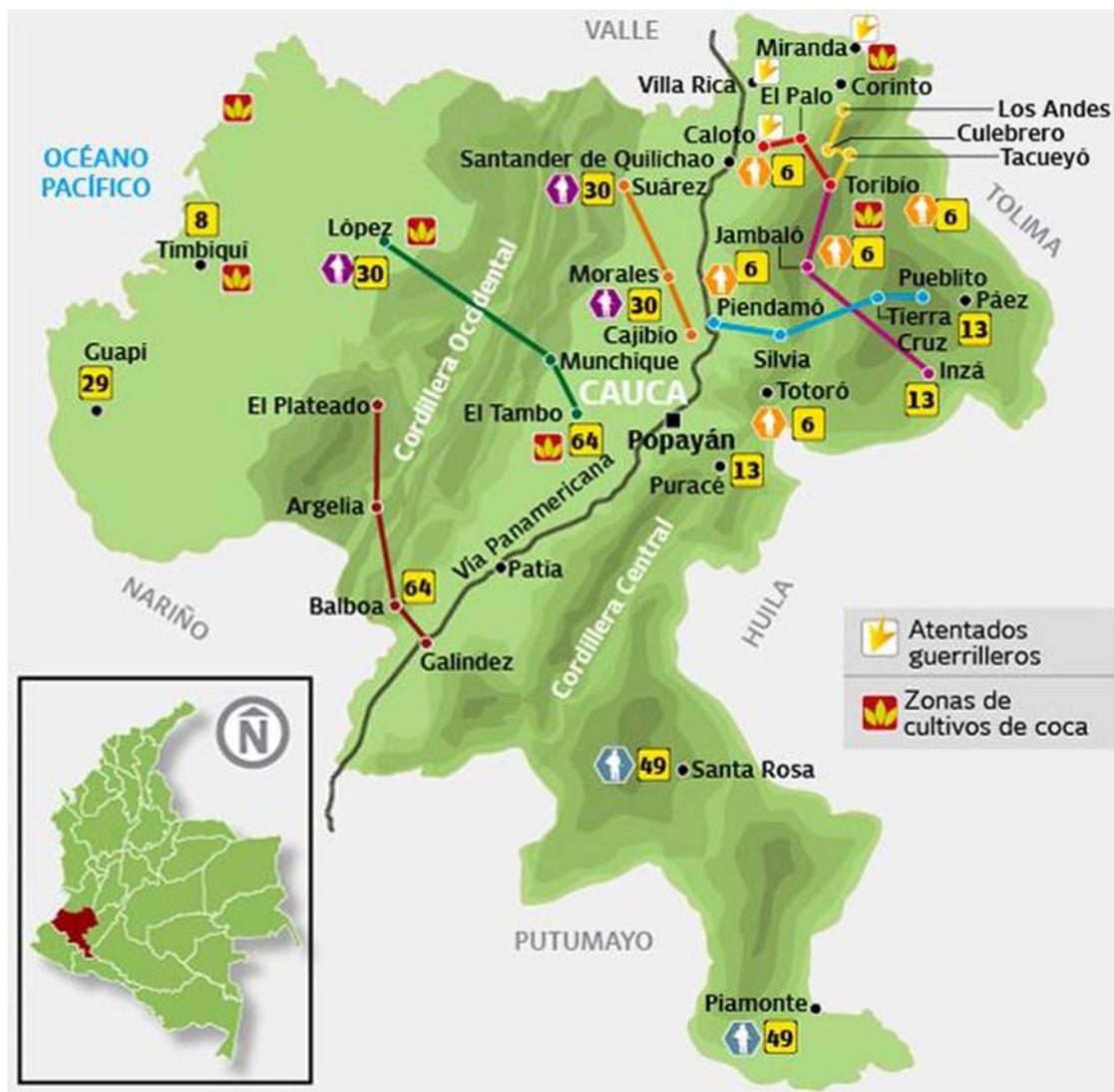
Durante o segundo semestre de 2008, o registro dos combates e ataques não mostrou variações significativas em relação a 2007. Os 40% das ações da guerrilha – paradas armadas, bloqueios de estrada, ataques a transportadores e sabotagem à infraestrutura energética e de comunicações – ocorreram em departamentos no sudoeste do país, Cundinamarca e Vale do Cauca (VELASQUEZ, 2011:227-228). Durante este mesmo período e correspondendo com a tendência histórica, 79% dos combates verificaram-se em zonas rurais. Com efeito, o "caráter essencialmente rural do conflito" é confirmado quando se leva em conta que mais de 60% dos incidentes relatados entre 2002 e 2007 teve lugar fora das áreas urbanas (PALACIOS, 2012:175).

Também em 2008 se verificou o retorno das FARC a regiões antioqueñas como Urabá e baixo Cauca, onde haviam sido atingidas por paramilitares no final da década de 1990 (VELASQUEZ 2011).

No primeiro semestre de 2009, ano em que o governo lança o "Salto Estratégico", a principal atividade das FARC continuou localizando-se no sul do país, particularmente nos departamentos de Nariño, Cauca, Huila e Caquetá. O maior número de ações foram executadas pelos Blocos Sul e Oriental, bem como pelo Comando Conjunto do Ocidente e pela Coluna Móvel Teófilo Forero (VELASQUEZ, 2011; AVILA, 2010). Também é importante mencionar, neste período, a reativação de 14 estruturas, que inclui as Frentes 4, 23, 28, 55, 31 e a coluna móvel Juan José Rondón (AVILA, 2010:38).

Em 2009, os campos minados da guerrilha ceifaram a vida de 174 militares entre janeiro e abril, e aumentaram as ações urbanas das FARC (VELASQUEZ, 2011). Igualmente foram frequentes as ações violentas da guerrilha no departamento de Cauca. Especificamente, executaram-se dez ataques ao município de Corinto e mais de cinquenta em Toríbio, assim como trinta contra a força pública apostada na Cordilheira Oriental (VELASQUEZ, 2011).

Em Corinto, em 9 de novembro do mesmo ano, a guerrilha aplicou novamente o "fator de massa", ao concentrar duas centenas de guerrilheiros para atacar uma base militar, matando nove soldados e ferindo outros quatro (VELASQUEZ, 2011:228). Esta região do departamento de Cauca é estratégica para as FARC, não só pela vantagem geográfica que oferece, mas porque além de ser um território produtor de coca, é uma área onde tiveram uma importante presença historicamente (VELASQUEZ, 2011:228) (Figura 38).



**Figura 36:** Ações e presença das FARC no departamento de Cauca

**Fonte:** CIA (2012)

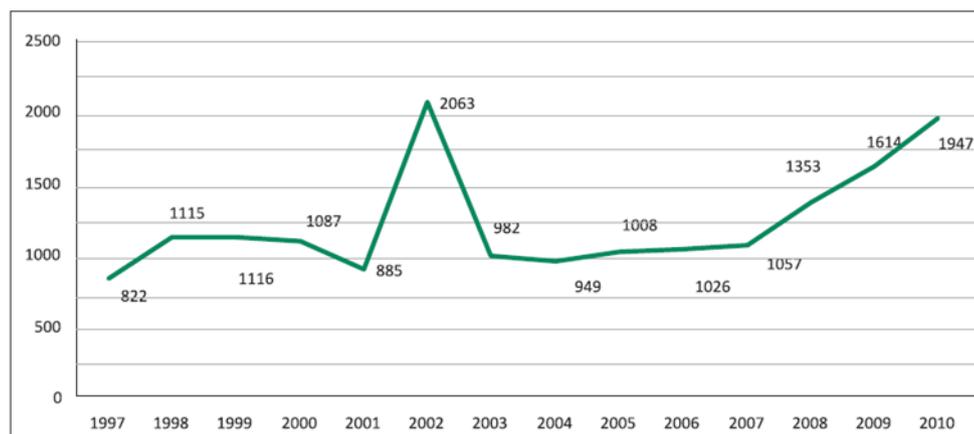
O ataque a Corinto foi cumprido no dia seguinte a um Conselho de Segurança presidido pelo Presidente Uribe na cidade de Popayán, capital deste departamento. Em resposta, o governo reforçou a presença militar na região com 2.500 soldados adicionais e lançou o Comando Conjunto do Ocidente<sup>195</sup> (VELASQUEZ, 2011:229).

Por outro lado, na véspera do Natal de 2009 a guerrilha realizou o sequestro e posterior assassinato do governador de Caquetá, Luis Francisco Cuellar (FIP, 2011:22-23). Independentemente das motivações para assassinar o governador Cuellar, o inquietante em termos estratégicos é que, sendo Caquetá uma das áreas em que se implantou o Plano Patriota

<sup>195</sup> “El vórtice de la guerra”, em Semana, 14 de novembro de 2009; “La batalla por recuperar el Cauca”, em Semana, 12 de novembro de 2009.

e apesar do aparente enfraquecimento do Bloco Oriental, a guerrilha manteve a capacidade para efetuar esta operação no coração da cidade de Florença, capital de Caquetá<sup>196</sup>.

Em 2010, cerca de 69 "estruturas" das FARC estavam em atividade (AVILA, 2010). Neste ano se consolidou o crescimento das ações militares da guerrilha, que passou de 1.057 ações, em 2007, para 1.947 em 2010, conforme mostrado na figura a seguir (Figura 37).



**Figura 37.** Evolução das ações militares das FARC (1997-2010)

**Fonte:** Avila (2011:38)

De fato, um número maior de "iniciativas" pode ser visto nas estruturas que estavam bastante esgotadas ao final de 2009. Esse fortalecimento, de acordo com Avila (2011:38), ocorreu 90% por conta da dinâmica do Comando Conjunto do Ocidente - CCO, que como já se observou, operava no Vale do Cauca, Nariño, Choco e Cauca, e havia começado a mostrar alta "atividade militar" desde 2009. Além disso, foram recuperadas as frentes 8, 64 e 66 (AVILA, 2010). Neste sentido, após o Plano 2010, as estruturas insurgentes do norte do Cauca, é o caso da frente 6 e da coluna móvel Jacob Arenas, cercaram seis municípios. Em Nariño, a Frente 29 realizou no total cinco ataques em Cumbitara e Policarpa, municípios que eram o principal "forte" dos grupos paramilitares (AVILA, 2011:35). No sul de Choco foi a Frente 30 que mostrou maior ação militar (AVILA, 2011).

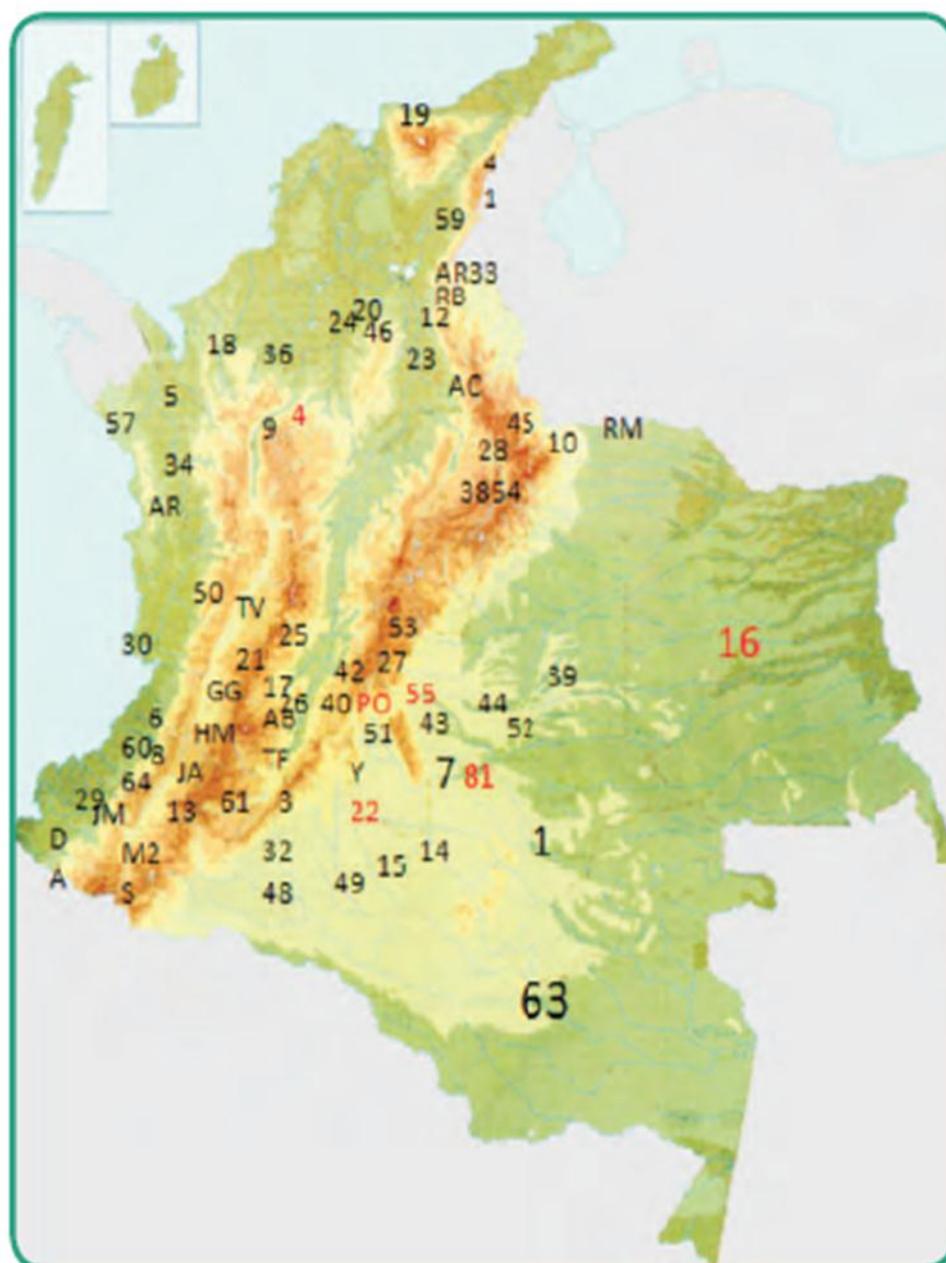
Nesta fase do conflito, foi possível estabelecer que, enquanto o projeto nacional das FARC viveu um forte "retrocesso estratégico", entre outras razões, devido às derrotas do Bloco do Caribe somadas aos fracassos dos Blocos de Magdalena Médio e Iván Ríos e ao próprio enfraquecimento do Bloco Oriental, a nível regional e local, particularmente, no Pacífico, no sul e parte da planície oriental, as FARC mantiveram influência e capacidade

<sup>196</sup> "Las hipótesis detrás del asesinato del Gobernador del Caquetá", em Silla Vacía, 23 de dezembro de 2009.

militar importante (PIZARRO, 2011:282; AVILA, 2011:29-30). Em departamentos como Cauca, Nariño, Caquetá e Norte de Santander, esta capacidade inclusive mostrou crescimento (AVILA, 2011:29-30).

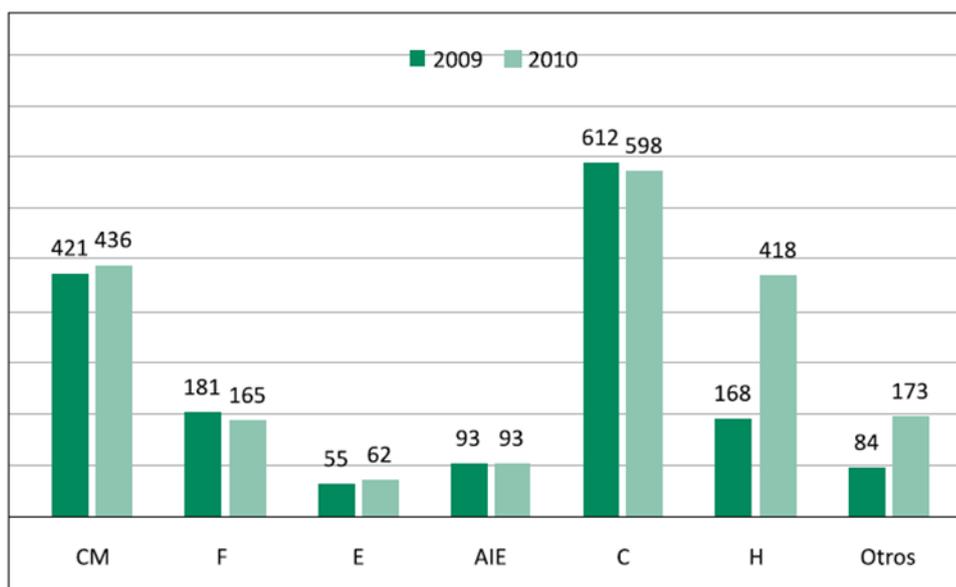
Nesta ordem, para 2010, como parte do Plano de Consolidação, que como foi mostrado deu caminho para a criação dos Centros de Coordenação de Ação Integral (CCAI), ficou claro que o governo tinha conseguido controlar os centros “legais” de “produção e comercialização” e as principais vias de comunicação, enquanto no resto do país e principalmente na “periferia” as FARC mantiveram sua histórica influência (AVILA, 2011:39). Neste sentido, o Estado havia conseguido deslocar as principais estruturas das FARC em Cundinamarca, Meta, Guaviare e Casanare. De fato, desde 2002, departamentos como Cundinamarca e Boyacá na Costa Atlântica, composto por 40% dos municípios do país e 30% do território nacional, estavam livres de ações guerrilheiras. No entanto, e como ilustrado no mapa abaixo (Figura 38), as FARC continuavam atuando em cerca de 20% dos municípios (AVILA, 2011).

Ao estudar o aumento da atividade armada da guerrilha, que começa em 2007 e avança a 2010, não se pode perder de vista que a natureza de suas ações mudou em relação a 2002, dando maior centralidade às ações de Baixo Esforço Militar – explosivos, perseguições, minas etc. Desde 2008, os ataques com explosivos começam a aumentar e, para 2010, constituem 40% do total dos ataques das FARC (AVILA, 2010). A seu turno, as perseguições passam de 168 em 2009 para 418 em 2010, sendo que 70% destes ataques afetaram estações de polícia e patrulhas policiais em movimento, nos departamentos de Cauca e Nariño. As minas antipessoais foram a segunda maior modalidade de ação militar utilizada pela insurgência em 2010. Neste ano, uma centena de campos minados foram instalados para afetar a mobilidade em algumas zonas e para atacar patrulhas militares (AVILA, 2010). A seu turno, o número de combates seguiu sendo significativo, embora reduzido em relação a 2009 (AVILA, 2010). O seguinte quadro é ilustrativo do repertório de ações violentas utilizados pela guerrilha no desenvolvimento do Plano Renascer e do Plano 2010.



**Figura 38:** Mapa de Estruturas e Frentes das FARC que apresentaram ações bélicas em 2010.

**Fonte:** (AVILA, 2011:39)



CM: Campo minado F: Franco atiradores E: Emboscadas AIE: Ataques a infraestrutura energética  
C: Combates H: perseguições

**Figura 39.** Quadro comparativo tipo de ações das FARC (2009-2010)

**Fonte:** (AVILA, 2011:40)

Em relação à utilização de campos minados e de minas antipessoais, a guerrilha implementou várias mudanças para melhorar sua sofisticação e eficácia. No sul de Tolima, as FARC deixaram de enterrar as minas e passaram a instalá-las em galhos de árvores a uma altura máxima de três metros (AVILA, 2010). A este respeito, o testemunho do general Guillermo Suarez, comandante da Força de Tarefa do Sul, ativada em abril de 2010 para perseguir a Alfonso Cano, ilustra não apenas a maneira em que operam estas minas, mas também o nível de “degradação militar” do conflito (AVILA, 2010:45). Afirma o oficial:

“As FARC mudaram a estratégia, já não enterram os explosivos para atentar contra as tropas, descobrimos que agora deixam as minas penduradas em galhos de árvores baixas, de maneira que quando explodam desfigurem o rosto de nossos homens, afetem a cabeça os deixem completamente cegos” (AVILA, 2011:40, tradução nossa<sup>197</sup>).

Para as FARC o uso intensivo de minas antipessoais permitia proteger suas zonas de presença histórica e limitar o alcance das operações ofensivas perpetradas pelas FFAA a partir de 2003, além de dificultar os trabalhos de erradicação de cultivos de coca e apoiar o avanço de algumas estruturas insurgentes até zonas urbanas, em cumprimento ao Plano 2010

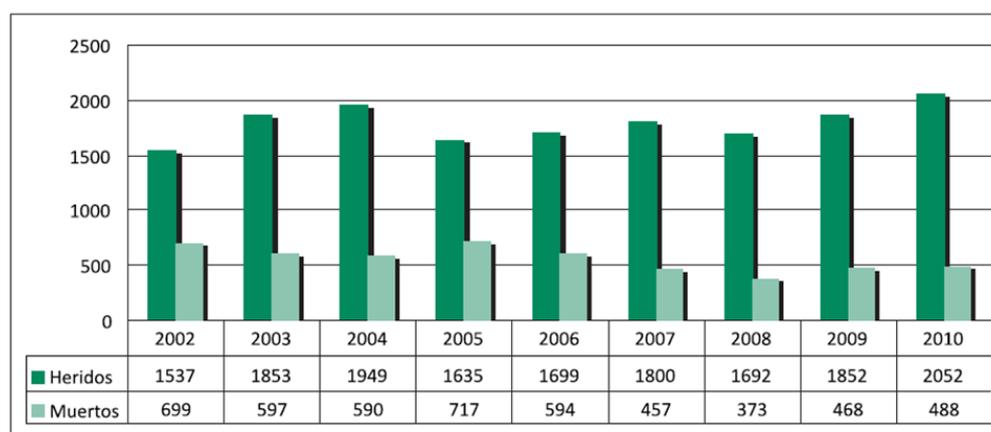
<sup>197</sup> Las FARC cambiaron la estrategia, ya no entierran los explosivos para atentar contra las tropas, hemos descubierto que ahora dejan las minas colgadas en las ramas de los arboles bajos, de manera que cuando exploten desfiguren el rostro de nuestros hombres, afecten la cabeza o los dejen completamente ciegos.

(AVILA, 2011). Para sustentar este processo, cada um dos sete blocos das FARC mantinha em 2010 ao menos 3 companhias especializadas na fabricação de explosivos (AVILA, 2011:41). Isso, por sua vez, obrigou o Exército a criar seis grupos Marte Divisório, encarregados da desativação de campos minados, um batalhão de desminagem e um pavilhão adicional no Hospital Militar para atenção aos feridos pelas minas (AVILA, 2011). O batalhão de desminagem operava nos departamentos de Antioquia, Caldas, Meta e Bolívar, ao tempo em que os grupos Marte realizavam tarefas em Nariño, Caquetá e outros municípios do país (AVILA, 2011:41).

Não é, portanto, casualidade que, como o demonstra o quadro seguinte, o número de baixas na força pública durante 2010 tenha sido maior que entre 2002 e 2003, e que venha crescendo desde 2009. Assim, cerca de 2.540 membros das FFAA ficaram “fora de combate” em 2010 devido a “ações ofensivas” das FARC, como perseguições, emboscadas, campos minados e combates, respectivamente (AVILA, 2011:43). Os ataques mais fortes da guerrilha castigaram principalmente a Polícia Nacional (AVILA, 2011:43).

### 5.3. O Plano Renascer: descentralização e flexibilidade operacional

O quadro de avanços militares das FARC durante 2010, produto das inovações táticas e estratégicas do Plano Renascer e do Plano 2010, completa-se com uma redução no número de capturas e desmobilizações (AVILA, 2011:43).



**Figura 40:** Gráfico da evolução anual do número de integrantes da Força Pública fora de combate (2002-2010)  
**Fonte:** (AVILA, 2011:43)

O Plano Renascer, lançado por Alfonso Cano em agosto de 2008 e desenvolvido em virtude do “Plano 2010”, configura uma tentativa de adaptar a estratégia insurgente a uma correlação de forças desfavorável. A proposta estratégica deste Plano está integrada por 14 pontos, entre os quais podem se destacar os seguintes (Quadro 20).

<b>Principais tópicos do Plano Renascer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinar seis milhões de dólares do Fundo do Secretariado para adquirir material de guerra e comunicações orientado a reforçar as ações das milícias urbanas</li> <li>• Freiar a mobilidade da força pública aumentando as minas antipessoais</li> <li>• Multiplicar as ações militares para freiar a percepção de derrota progressiva da organização</li> <li>• Reforçar a tática de guerrilha móvel através de pequenas unidades, que elidam o combate com a tropa e os bombardeios da Força Aérea.</li> <li>• Multiplicar a quantidade de francoatiradores e a aquisição de fuzis e munição especializada.</li> <li>• Incrementar a inteligência telefônica e a infiltração de unidades militares, através dos aspirantes a soldados profissionais.</li> <li>• Afetar o poder aéreo da força pública mediante a aquisição de “mísseis terra-ar”.</li> <li>• Reconstruir a ação política internacional, afetada pela morte de Raúl Reyes.</li> <li>• Reforçar a influência em movimentos e organizações sociais mediante atuação do Partido Comunista Clandestino (PCC) e do Movimento Bolivariano.</li> <li>• Superar os enfrentamentos e tentar ações conjuntas com o ELN.</li> </ul>
---	--

**Quadro 20.** Tópicos do Plano Renascer

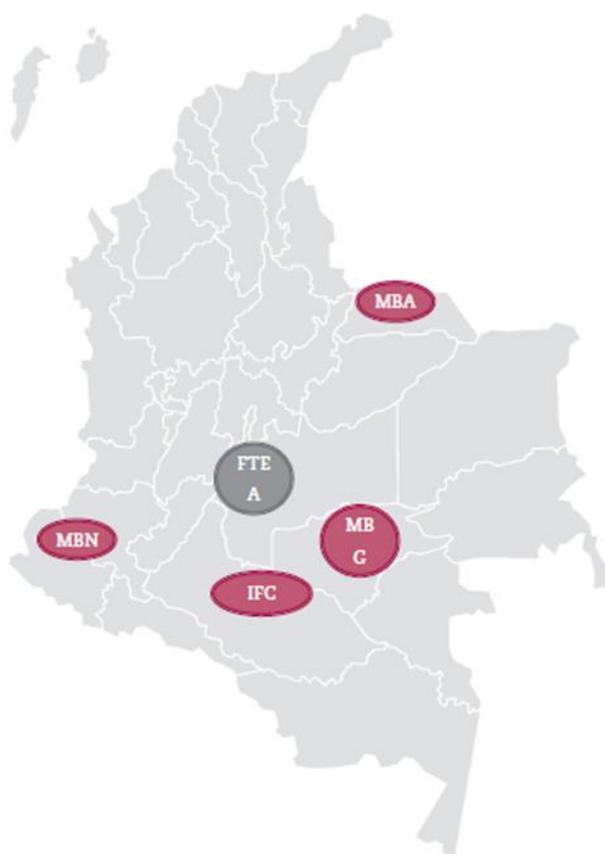
**Fonte:** Elaboração própria com base em Pizarro (2011: 292)

Com esta nova estratégia, as FARC pretenderam implantar um controle “flexível” da organização e a aplicação do “princípio da oportunidade” (VELASQUEZ, 2011:229). Neste sentido, conseguiram resistir ao bloqueio – por inteligência técnica – de seu comando e controle, na medida em que com o retorno à “guerra de guerrilhas” este se torna mais flexível e descontínuo, a tal ponto que puderam ser realizadas operações simultâneas em distintos pontos do território nacional (VELASQUEZ, 2011:229). No que diz respeito à aplicação do “princípio da oportunidade”, as FARC souberam aproveitar os erros de seu adversário, vale citar o fato sucedido em Timba (Cauca), quando a guerrilha cobrou a vida de 7 policiais do Esquadrão Móvel de Policiais – EMCAR, no momento em que regressavam em um veículo do acampamento previamente bombardeado pela Força Aérea (VELASQUEZ, 2011:229).

A partir do Plano Renascer, as FARC lograram manter uma retirada geral alternado com intermitentes e tênues contraofensivas, orientadas ao propósito político de enfraquecer as expectativas de uma derrota militar (VELASQUEZ, 2011). As centenas de baixas que desde 2008 causaram à força pública correspondem ao retorno da “guerra de guerrilha”, com pequenas unidades de combate, campos minados e franco atiradores de elite (PIZARRO, 2011:292). Nesta lógica operacional, observam-se inovações como as Unidades Táticas de Combate e as Interfrentes. As primeiras têm entre quatro e dez membros e atuam em áreas de guerra mediante “ações tipo comando” – franco atiradores, minas antipessoais e explosivos.

As últimas são estruturas menores que os blocos e, portanto, mais eficazes nesta fase de retirada tática para manter as comunicações e a linha de comando com as frentes (PIZARRO, 2011:293). Estas estruturas, resultantes da descentralização das FARC, operam militarmente através de um “agrupamento grande tropa” e sob um comando unificado, embora cada frente mantenha seu comandante (AVILA, 2009:11).

De qualquer modo, as Interfrentes permitiram às FARC melhorar sua capacidade militar e, em algumas regiões, deter o avanço das Forças Armadas. Entre 2008 e 2009, constituíram-se cinco destas estruturas: Interfrente de Caguán, Interfrente de Arauca, Interfrente das Forças de Tarefas Especiais de Ariari e Interfrentes de Guaviare, norte de Nariño e sul de Cauca, tal como mostra o seguinte mapa (Figura 41).



FTEA = Força de Tarefas Especiais de Ariari. MBG= Mini bloco de Guaviare.  
IFC=Interfrente de Caguán. MBN= Mini bloco de Nariño. MBA= Mini bloco de Arauca.

**Figura 41.** Mapa Interfrentes das FARC criadas entre 2008 e 2009  
**Fonte:** (AVILA, 2009:11)

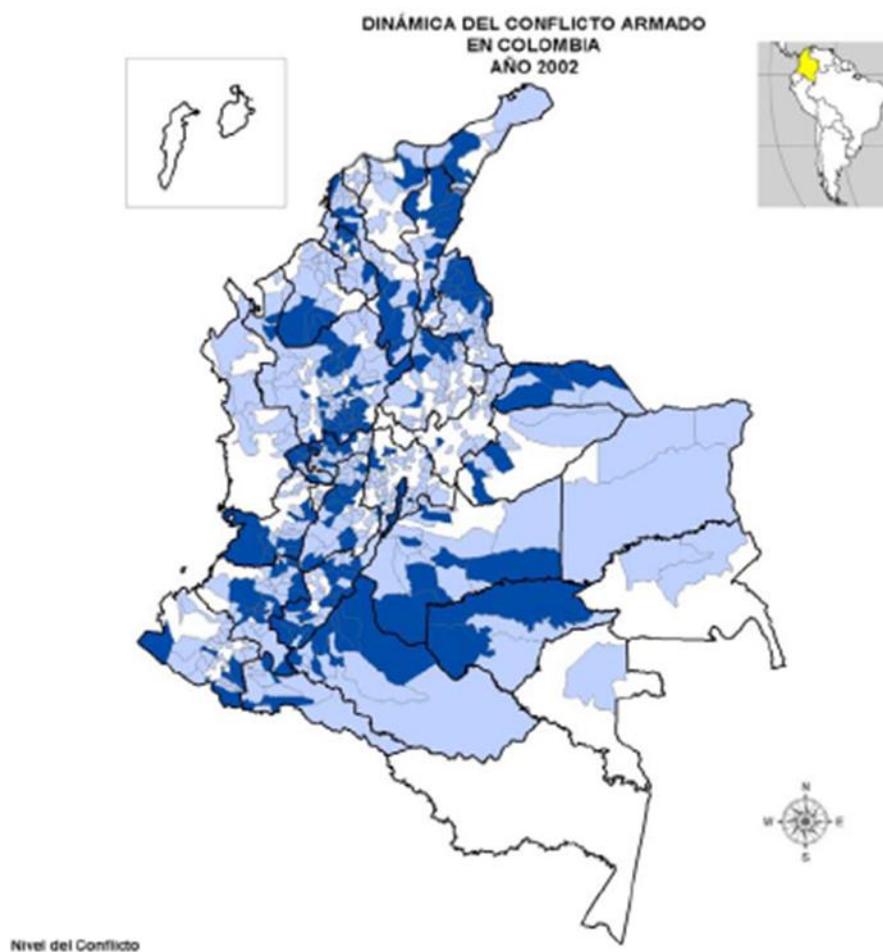
Apesar do relativo êxito deste esforço de adaptação insurgente, em resposta à ofensiva institucional perpetrada nos últimos anos e apoiada pelos Estados Unidos, é importante destacar que as FARC não puderam repetir seus êxitos estratégicos de meados dos anos 1990,

e nem conseguiram reconquistar a iniciativa militar que as FFAA retomaram a partir de 1998 (CINEP, 2008). Nesse sentido, a “evolução” das FARC a partir de 2007 não significa que tenha “retomado a iniciativa militar” na confrontação (FIP, 2011:5). Muito pelo contrário, uma vez que “o cenário estratégico” mudou notavelmente durante a década de 2000. Enquanto que em 1998, ao iniciar a negociação de Caguán, a correlação de forças favorecia as FARC, após as exitosas ações ofensivas ocorridas entre 1996 e 1998, desde 2008 o conflito vem mostrando uma “vantagem estratégica” em favor da força pública, em virtude do uso da aviação e dos ataques aéreos, do controle das comunicações e da melhoria da inteligência. Isso, como se mostrou até aqui, foi crucial para explicar os golpes políticos e militares que a Política de Segurança Democrática logrou aplicar às FARC nos últimos anos (CINEP, 2008:12; FIP, 2011).

#### **5.4. As mudanças na territorialidade da guerra durante a década de 2000**

A dinâmica do conflito durante a Política de Segurança Democrática (2002-2010) não só demonstra as mudanças na relação de forças entre os adversários, ou variações quanto às suas táticas para fazer a guerra, como também as mudanças relativas à presença territorial das FARC.

Para começar, os dados do CINEP (2008:7) oferecem uma primeira perspectiva sobre a evolução da cobertura geográfica da guerra, pois mostram que enquanto no ano de 2002 as ações bélicas alcançavam 498 dos 1.100 municípios do país, em 2007 este indicador havia baixado para 293 localidades. Ou seja, um número semelhante à média de municípios afetados durante a década de 1990, que foi de 256 (Figuras 40 e 41).

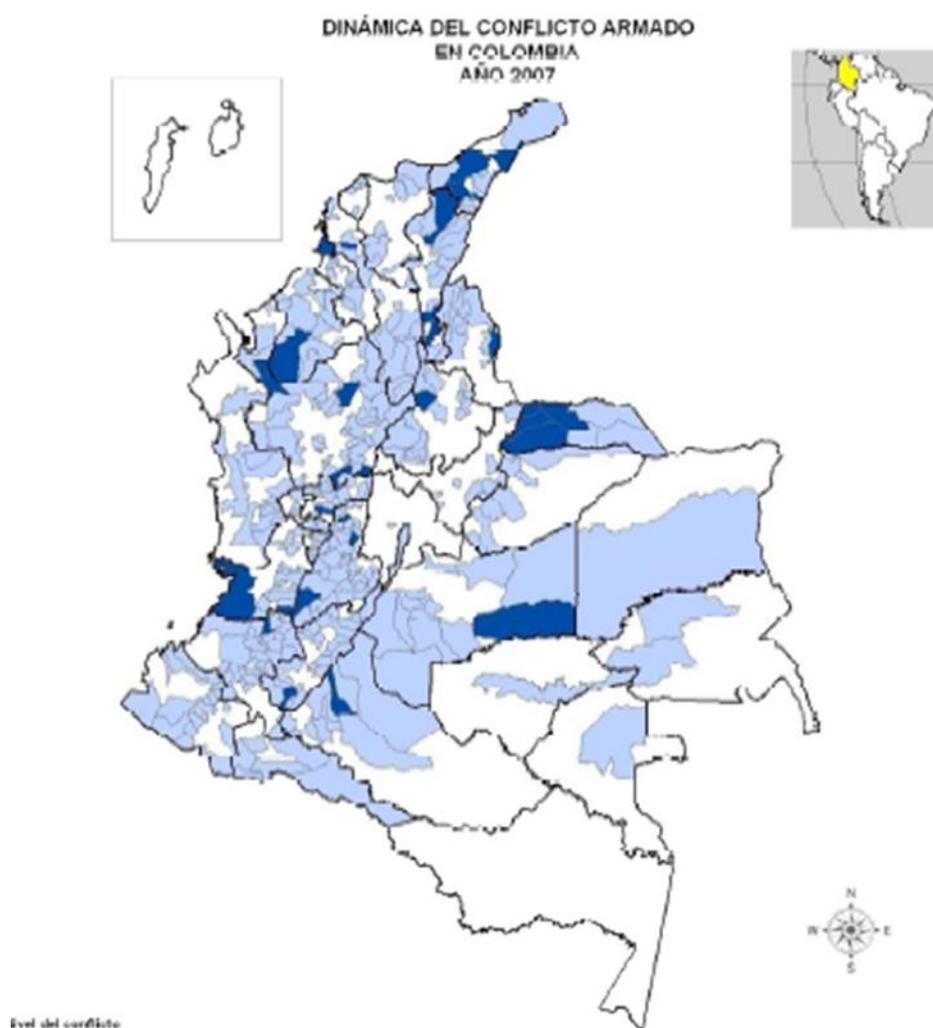


Nível de Conflito

- Municípios onde se apresentava alguma ocorrência de infrações ao DIH, Ação Bélica ou Violência Político-Social.
- Municípios de alto nível de conflito onde se apresentam de forma sistemática infrações ao DIH, Ações Bélicas e Violência Político-Social.

**Figura 42:** Territórios afetados pelo conflito armado em 2002

**Fonte:** (CINEP, 2008:9)



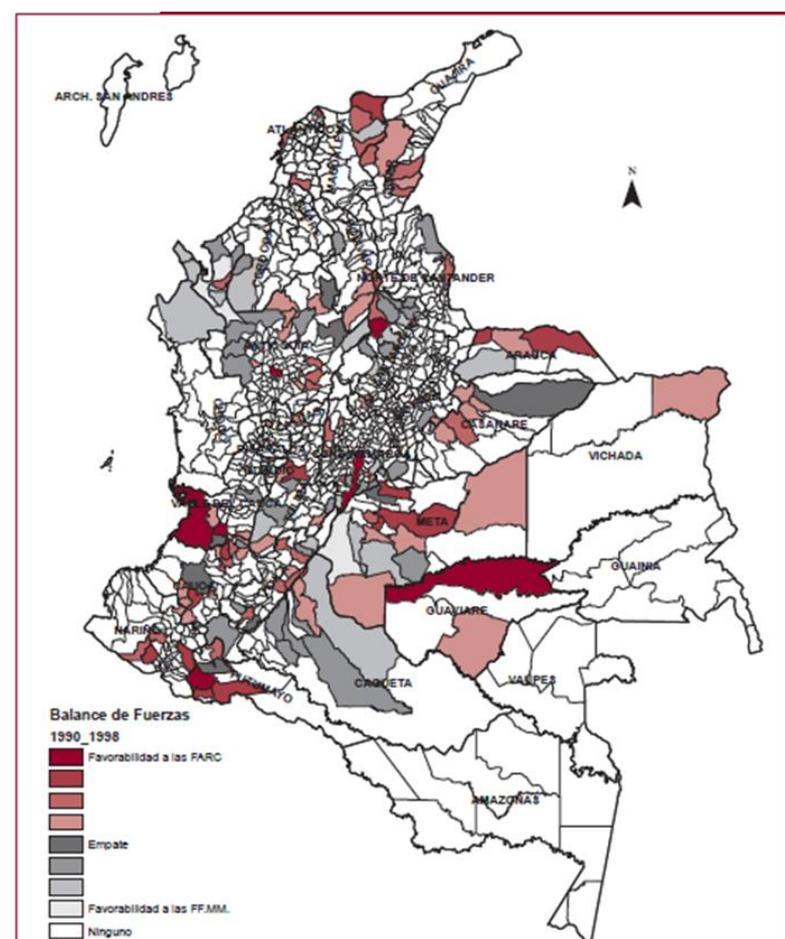
#### Nível de Conflito

- Municípios onde se apresentava alguma ocorrência de infrações ao DIH, Ação Bélica ou Violência Político-Social.
- Municípios de alto nível de conflito onde se apresentam de forma sistemática infrações ao DIH, Ações Bélicas e Violência Político-Social.

**Figura 43:** Mapa dos Territórios afetados pelo conflito armado em 2007

**Fonte:** (CINEP, 2008:10)

A perspectiva apresentada acima se complementa com a análise sobre a intensidade geográfica do conflito, elaborada pela Fundação Ideias para a Paz em seu informe de 2011. De acordo com o referido documento, entre 1990 e 1998, quando as FARC vivem seu melhor momento do ponto de vista militar, em virtude de seu espetacular crescimento, da especialização de suas frentes, da criação de colunas móveis e da implementação da Nova Forma de Operar, o balanço de forças as favorece, pois a média anual indica que as FFAA travaram 296 combates com as FARC, enquanto o grupo insurgente realizou 391 ações violentas (FIP, 2011:7). Ao mesmo tempo, em termos geográficos, verifica-se que aproximadamente 163 municípios em média, por ano, foram cenários de confrontação, dos quais 96 mostram um balanço de forças favorável às FARC, tal como mostra o seguinte mapa (Figura 44).



**Figura 44:** Relação entre combates das FFAA e ações das FARC (Média anual 1990-1998 por municípios)

**Fonte:** (FIP, 2011:14)

O período de 1998-2002, que se inicia em novembro de 1998 com a recuperação de Mitú (capital do Departamento de Vaupés) por parte da Força Pública, esteve caracterizado pelo paradoxo de que a intensidade do confronto disparou em termos do número de mortos e do número de ações bélicas, enquanto se levavam adiante as negociações de paz (CINEP, 2008:5). Esta será também a conjuntura em que se materializa a reforma militar do Presidente Pastrana, que permitiria aos militares adquirir capacidades em mobilidade e reação aerotransportada, para começar a recuperar a iniciativa. Ao tempo em que as FARC tentavam usar taticamente a zona desmilitarizada de Caguán para lançar dali ataques aos municípios vizinhos, buscando avançar no “Plano Estratégico” – desgastando o governo, ampliando o domínio territorial e rompendo o cerco que os paramilitares tinham feito desde o departamento de Meta, bem como criando um corredor que conectaria os departamentos do sudeste com a costa Pacífica através dos departamentos de Huila, Tolima, Cauca e Nariño (FIP,2011:14-17).

Esta será, assim mesmo, uma conjuntura na qual a guerra será degradada por conta do enfrentamento entre guerrilha e paramilitares pelo controle da região de Urabá, bem como pelos ataques guerrilheiros aos postos de polícia das distintas localidades, ações através das quais os rebeldes buscavam ampliar sua influência e compensar a desvantagem militar que havia gerado o Plano Colômbia I (FIP, 2011; CINEP, 2008). Nesta segunda fase, apesar da recuperação da capacidade de combate da Força Pública, o balanço territorial da confrontação continuou favorecendo as FARC. Isso porque, enquanto os combates aumentaram em 68% relativamente ao período anterior, as ações das FARC aumentaram também em aproximadamente 86%. Por outro lado, dentre os 292 municípios em média, por ano, que foram cenários de conflitos, 189 deles apresentam um “balanço de forças” que favorece as FARC, cujas ações superaram o número de combates das FFAA (FIP, 2011). Ainda assim, a Força Pública superou a iniciativa das FARC em sete departamentos: Antioquia, Caquetá, Córdoba, Chocó, Quindío, Vichada e Guainía. Ou seja, dois departamentos mais em relação ao período anterior (FIP, 2011) (Figura 47).

O período 2002-2006 esteve caracterizado pelas “grandes operações sustentadas no tempo”, como é o caso da Operação Liberdade 1, que em 2003 desmantelou as frentes que cercavam a capital do país, e do Plano Patriota, que entre 2004 e 2006 buscou recuperar o controle estatal sobre os departamentos do sul e do oriente do país, onde se localiza a “retaguarda estratégica” das FARC. Nesta importante fase, teve lugar uma “ruptura” na dinâmica da guerra, dado que a transformação das FFAA, iniciada na administração anterior, permitiu ao governo Uribe inverter a correlação de forças com as FARC, forçando esta

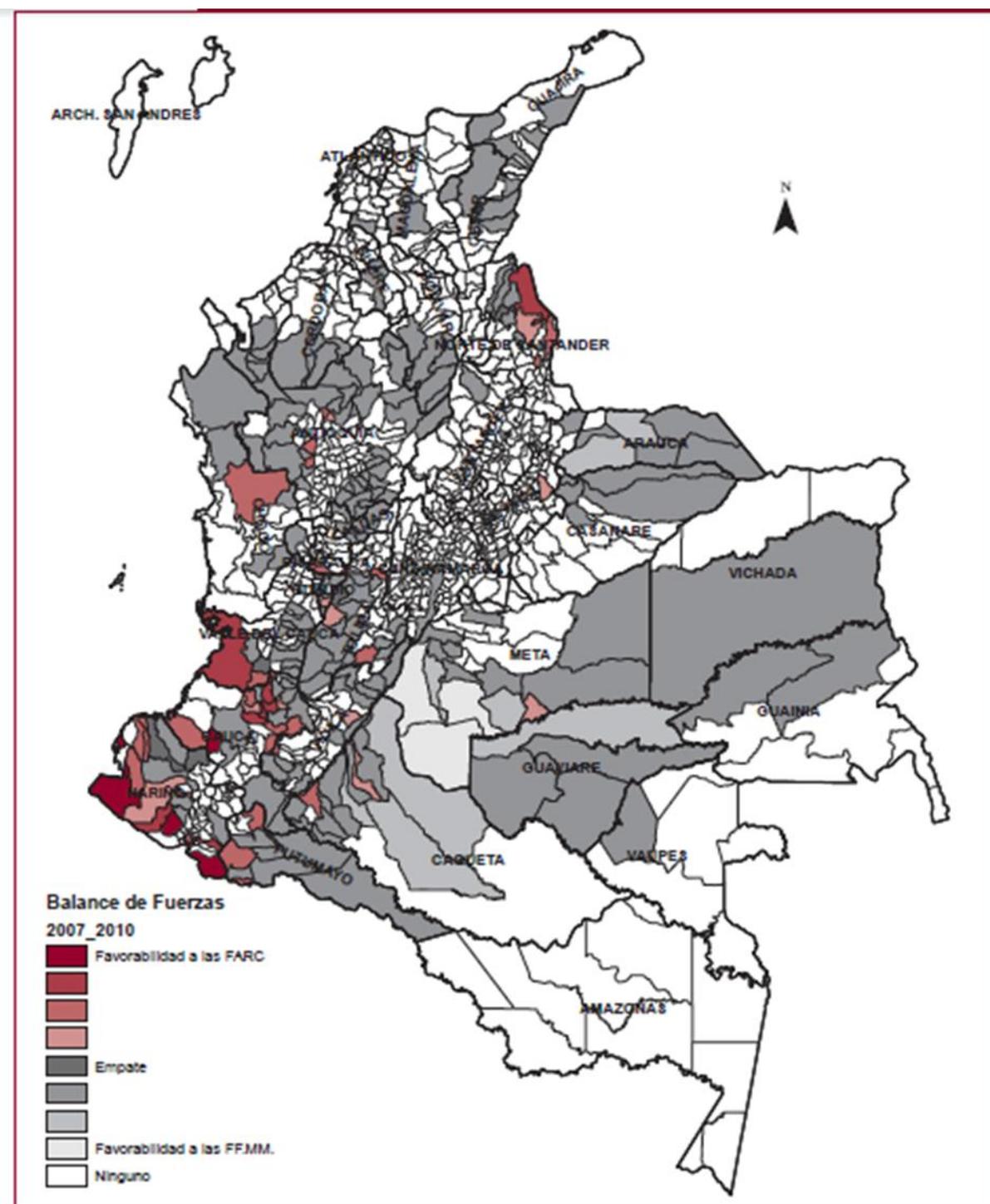


balanço de forças favoreceu ao Estado (FIP, 2011). Isso se expressa no fato de que os combates da Força Pública totalizaram 60% das ações da confrontação. Ainda assim, os combates que as FFAA desenvolveram contra as FARC superaram a iniciativa da organização insurgente em 25 dos 32 departamentos do país.

Nesta terceira fase a geografia da guerra mudou, no sentido de que a Força Pública combateu em distintos cenários, desde zonas onde as FARC haviam sido tradicionalmente poderosas militar e economicamente até regiões centrais e estratégicas do país. Ao mesmo tempo, e como mostra o mapa (Figura 46), o balanço de forças a nível municipal favoreceu as FFAA em 204 municípios dentre os 321 municípios em média, por ano, onde se encenaram os conflitos armados (FIP, 2011).

Finalmente, o período entre 2007 e 2010, que inclui a passada de Juan Manuel Santos pelo Ministério da Defesa (2006-2009) e sua ênfase na melhoria da inteligência, esteve marcado por uma diminuição na intensidade do conflito, pelos êxitos das forças de segurança do Estado na persecução de “objetivos de alto valor” e pelo aumento das ações das FARC, a partir de 2009, com o desenvolvimento do Plano Renascer e com a emergência do Comando Conjunto do Ocidente (CCO). Nestes anos, apesar da “evolução” das ações das FARC, consolidou-se uma relação de Forças amplamente favorável ao Estado. De fato, entre 2007 e 2010, a iniciativa militar contra as FARC estará em seu ponto máximo, com uma média anual de 1.277 combates. Os combates da Força Pública superaram a iniciativa das FARC em todos os departamentos do país, exceto no departamento de Nariño. Ainda assim, o cenário do conflito reduz-se a 246 municípios em média, por ano, dos quais 193 mostram um balanço favorável às FFAA (FIP, 2011).





**Figura 47.** Relação entre combates das FFAA e ações das FARC (Média anual 2007-2010 por municípios).

Fonte: (FIP, 2011:25)

Ao final do segundo governo Uribe, três “corredores” geográficos concentram a maior atividade guerrilheira (AVILA, 2009:8-9). O primeiro, localizado na região ocidental e sudoeste, compreende os departamentos situados sobre a costa do Pacífico (Chocó, Valle do Cauca, Cauca e Nariño), onde as FARC confrontam o ELN e grupos de neo paramilitares como os Rastrojos. Este corredor deve sua importância a que se trata de uma “zona de retirada” para a guerrilha diante da arremetida das FFAA, o que por sua vez gerou uma alta concentração de tropas, e, ainda, ao fato de que a costa Pacífica constitui a rota de saída de 43% da exportação de drogas ilegais, o que, pelos enormes ingressos que gera, converte-a em território de disputa entre as distintas organizações armadas ilegais. Um terceiro fator refere-se à exploração mineira na zona – 107 concessões no departamento de Nariño e 120 no de Cauca – uma vez que este tipo de atividade tem estimulado o surgimento de grupos armados ilegais, particularmente neo paramilitares, que buscam extrair recursos mediante extorsão das companhias mineradoras, ou fazer vezes de exército de segurança privada (AVILA, 2009).

Um segundo corredor de conflito está conformado na região oriente e sudeste do país, mais especificamente pelos departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta e Guaviare, onde se sobressaem polos como San José del Guaviare e Serranía de la Macarena. Por serem territórios de reservas naturais, de reservas indígenas e de colonização, a disputa se concentra na propriedade agrária e a problemática recorrente diz respeito à desapropriação, ao deslocamento de pessoas e à compra massiva de terras a preços muito baixos, muitas vezes mediante a intimidação dos camponeses da região. Aqui, além das FARC, que “garantem” a propriedade de camponeses e de colonos, tem presença o Exército Popular Anticomunista – ERPAC (AVILA, 2009).

No terceiro corredor, situado no norte e nordeste do país, combinam-se disputas pela propriedade da terra, projetos hidroelétricos, mineração e rotas para o tráfico de drogas. Esta zona, onde têm forte presença as FARC, os Rastrojos e os Urabeños, compreende o norte de Chocó, Urabá, Baixo Cauca antioquenho, sul de Bolívar e parte de Santander e Norte de Santander (AVILA, 2009).

### 5.5. As FARC e o conflito após a Política de Segurança Democrática

Em 2012, quando as FARC iniciam as conversações de paz com o governo, seu poder militar<sup>198</sup> desdobra-se em sete blocos, distribuídos em distintos pontos da geografia nacional, com cerca de 8.000 homens armados e mais de 10.000 milicianos. Chama atenção que, apesar dos golpes sofridos em virtude do Plano Patriota, o Bloco Oriental, junto ao Bloco Sul, continuam sendo as maiores e mais ricas estruturas das FARC, aglutinando metade dos guerrilheiros, em boa medida devido a sua participação no negócio das drogas ilícitas. A seu turno, o Bloco Caribe aparece como a estrutura mais débil de todas.

Como se tem pretendido demonstrar até aqui, os golpes dos últimos anos não produziram o colapso de uma guerrilha que, inclusive, tem mostrado avanços na atividade armada desde 2009. Porém, que tanto poder militar conservam as FARC?

Reconhecendo que se trata de um assunto polêmico<sup>199</sup>, pois para alguns a guerrilha estaria redobrada na selva, com seu aparato militar “intacto”, e à espera de uma oportunidade para retomar a ofensiva, enquanto para outros, mais triunfalistas – haja vista a frase do Comandante das FFAA que, em 2008, anunciou o “fim do fim” das FARC<sup>200</sup> – o conflito teria entrado em uma etapa terminal. Este trabalho se inclina pelo balanço estratégico que propõe Pizarro (2011). Segundo este autor, em que pese as FARC terem sofrido na última década um enfraquecimento político e militar, que se evidencia no retorno à guerra de guerrilhas após trinta anos, afetando sua moral e disciplina interna, ainda estão longe da derrota militar, podendo inclusive recuperar-se de sua “debilidade estratégica” e retomar a “iniciativa tática” (PIZARRO, 2011:288).

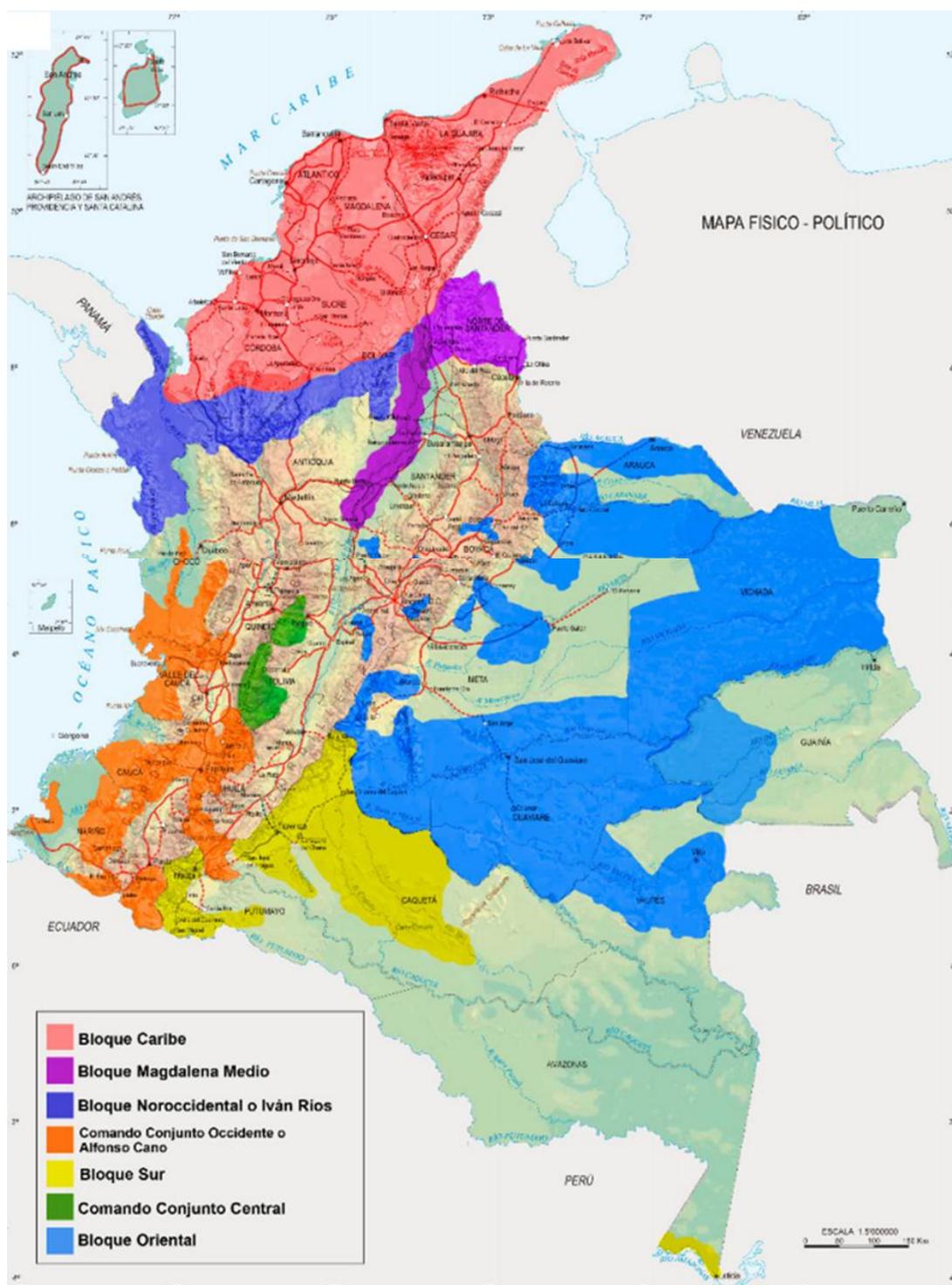
Não seria a primeira vez que isso aconteceria na história do conflito colombiano, pois como aponta Pizarro (2011), o Exército de Liberação Nacional (ELN) soube recuperar-se das derrotas de 1973 e 1974 em Anorí (Antióquia), e as FARC recuperaram-se mesmo depois de aniquilado o destacamento de Ciro Trujillo, no Departamento de Quindío, a meados dos anos 1960. A este respeito, cabe recordar, por exemplo, que, como assinala Lair (2004:140), a supremacia aérea da Força Pública graças à frota de helicópteros Huey e Blackhawk adquiridos durante o Plano Colômbia não é definitiva, uma vez que as FARC e os demais grupos ilegais poderiam ter acesso a armas antiaéreas como “mísseis portáteis”, tal como ocorreu no Vietnã e no Afeganistão, o que conduziria a um novo ciclo estratégico.

---

<sup>198</sup> “La força militar con que llegan las FARC a la Mesa”, em La Silla Vacía, 12 de novembro de 2012. Disponível em: <http://lasillavacia.com/historia/la-força-militar-con-la-que-llegan-las-farc-la-mesa-37103>

<sup>199</sup> “Las FARC: moribundas o saludables”, em Semana, 24 de setembro de 2011.

<sup>200</sup> “Soy un instrumento para la paz”: general (r) Fredde Padilla de León”, em El Tiempo, 6 de janeiro de 2014.



**Figura 48:** Força Militar das FARC em 2012

Fonte: (LA SILLA VACIA, 2012)

Com as FARC debilitadas, mas conservando uma importante capacidade militar, o conflito parece entrar em um custoso empate estratégico, no qual nem a guerrilha tem força

para tomar o poder, nem o Estado tem capacidade para aniquilar aquela militarmente. Esta é também a perspectiva defendida por León Valência<sup>201</sup>, quem desde a Fundação Novo Arco Íris tem-se dedicado a estudar o conflito. Para Valência, é claro que, embora durante o governo Uribe as FARC tenham perdido a Costa Atlântica e o centro do país, devendo refugiar-se nas fronteiras com a Venezuela e o Equador, e embora já não contem com a capacidade de tomar a capital do país, vêm apostando recentemente em uma estratégia que tem como objetivo a cidade de Cali, daí o esforço militar que vêm desenvolvendo em regiões como o Cauca. As FARC também lograram durante os anos da Segurança Democrática mudar e manter uma capacidade operativa importante, embora distinta dos grandes ataques que protagonizaram na segunda metade da década de 1990. Nesse sentido, e coincidindo com os dados aqui apresentados, sublinha Valência que as FARC infligiram à Força Pública cerca de 2.300 baixas, entre mortos e feridos, em 2009, número inclusive superior ao de 2002, que foi de 2.236. Assim, a guerrilha vem mantendo desde então uma ação “dispersa” e “frequente”, mas igualmente letal, sobre as FFAA, com uma média de 170 ações e 200 baixas por mês, o que atinge a moral da Força Pública não só considerando os mortos, mas também a grande quantidade de lesados por minas<sup>202</sup>. De outra parte, em 2012, a Defensoria do Povo identificou ao menos 13 zonas do país com problemas de ordem pública (Figura 49), entre as quais o caso do município de Toríbio (Cauca) se destaca, pois, apesar de ser um território fortemente militarizado, isso não impediu que sofresse 610 perseguições e cinco ataques guerrilheiros entre 1998 e 2012.

---

<sup>201</sup> “Las FARC nunca estuvieron derrotadas: León Valência”, em *Semana*, 7 de março de 2013.

<sup>202</sup> *Ibidem*.



**Figura 49:** Zonas del país con problemas de orden público, reportadas por la Defensoría en 2012.

**Fonte:** (El Colombiano, 2012)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação teve como objetivo elucidar aspectos relativos ao impacto do Plano Colômbia e da Política de Segurança Democrática do governo Uribe sobre as relações civis-militares na Colômbia e sobre o papel das FFAA na política colombiana atual. De fato, uma das hipóteses levantadas sustenta que o fortalecimento do aparato coercitivo a partir de 2000, acompanhado do enfraquecimento do controle civil democrático, levou a um fortalecimento político dos militares, o qual se fez evidente desde 2010.

A outra questão a ser desenvolvida nas páginas seguintes se refere a em qual medida a reconstrução da capacidade militar do Estado colombiano favorece uma inserção mais assertiva do país dentro de dinâmicas de cooperação em segurança a nível regional. A este respeito, pode-se dizer, desde já, que os avanços relativos refletem o “equilíbrio precário” que define a política externa colombiana dos últimos anos em seu intento de manter a aliança com Washington, enquanto busca também estreitar seus vínculos com a região, particularmente com Venezuela, Equador e Brasil, para assim superar o isolamento que marcou os oito anos do governo Uribe (CEPIK; GRAND; BRANCHER, 2012:25).

### **Colômbia: os desafios de Forças Armadas mais fortes**

Sobre a primeira destas questões, o quarto capítulo mostrou a maneira como a ineficiência militar no combate à guerrilha, particularmente durante o governo Samper, que em geral era resultado da histórica autonomia militar no manejo da ordem pública, conduziu à intervenção estadunidense através do Plano Colômbia.

Esta iniciativa, posta em marcha a partir de 2000 e projetada inicialmente para seis anos, desencadeou notórias mudanças no dispositivo militar colombiano, as quais responderam à necessidade de melhorar as condições de segurança interna do país e, sobretudo, aos interesses variantes da segurança estadunidense: guerra contra as drogas e, posteriormente, guerra contra o terrorismo.

Já o terceiro capítulo mostra, entre outros aspectos, a maneira como o governo Uribe tirou proveito político<sup>203</sup> da reestruturação militar levada a cabo pelo governo de Andrés Pastrana, pois a Política de Segurança Democrática de Uribe, que enfatizou o aumento sustentado do orçamento e do contingente militar, foi possibilitada pelas capacidades militares

---

<sup>203</sup> Esta idea surgió inicialmente en una entrevista con el profesor Francisco Leal Buitrago, en Bogotá el 14 de dezembro de 2012.

desenvolvidas por seu antecessor e, a partir disso, manteve na opinião pública a expectativa de uma rápida derrota militar das FARC, embora somente até 2008 e graças ao apoio da CIA tenha produzido os primeiros golpes contundentes contra esta guerrilha.

Não obstante, a PDS e sua promessa acerca do fim das FARC, que constituíram o eixo fundamental de governabilidade de Uribe, geraram por outro lado um alto custo para a institucionalidade do setor de defesa. Isso ocorreu na medida em que a liderança do Chefe de Estado desrespeitava sistematicamente a cadeia de comando no interior da força pública e, além disso, sobrepôs-se ao papel do Ministro da Defesa, pelo menos até 2006, quando chegou a esta pasta Juan Manuel Santos.

Nesta ordem, a prolongada confrontação com as guerrilhas e a polarização política interna estimulada pelo governo de Álvaro Uribe, assim como o forte anticomunismo do Chefe de Estado, reforçaram a ideologia conservadora do estamento militar e seu espírito de corpo. Desse modo, por exemplo, diante do escândalo dos milhares de civis assassinados pela força pública em meio à pressão por resultados contabilizados em mortes inimigas<sup>204</sup>, e com a rápida expansão do contingente militar sem a suficiente preparação, a resposta do setor castrense foi a tese banal da “guerra jurídica” e a tendência a justificar toda conduta militar, embora fosse contrária à lei.

Ao mesmo tempo em que a dinâmica das relações civis-militares no governo Uribe se caracterizou por um controle exigente em termos administrativos, mas condescendente frente a eventuais abusos aos DDHH, assim como pela tendência do Presidente a identificar-se com os pontos de vistas castrenses, principalmente em relação à solução militar para o conflito e à oposição a uma negociação política, os militares tiveram poucos motivos para reagir e para buscar um protagonismo excessivo. No entanto, esta aparente estabilidade mudou significativamente com a chegada ao poder de Juan Manuel Santos, em agosto de 2010.

O deslinde pretendido por Santos em relação à agenda de seu antecessor, em aspectos como o impulso a uma negociação de paz com as FARC, a promoção de uma política externa mais cooperativa com a região, em particular com Venezuela e Equador, assim como uma visão não repressiva do problema das drogas ilícitas, não foi bem recebido pelo ‘uribismo’, bem como por alguns setores de uma força pública que se expandiu e se fortaleceu, política e militarmente, como nunca antes na história, graças à vigência de uma política linha dura contra o narcotráfico e contra a insurgência. Não resta dúvida de que Uribe estimulou entre as

---

<sup>204</sup> Esta política vigente desde 2005, fue modificada por parte del Ministerio de Defensa mediante la Directiva 300-28 de noviembre de 2007, que dio maior importância a las capturas e desmovilizaciones que a las muertes en combate. Ver, “Assim foram los esfuerzos de Juan Manuel Santos por acabar con los falsos positivos” en La Silla Vacía, 22 de maio de 2010.

FFAA a crença de que o controle civil democrático constituía um obstáculo para sua efetividade.

Nesse sentido, apesar de Santos ter continuado com o crescimento de efetivos e com a expansão do gasto militar, que passou de 15 bilhões de pesos em 2010<sup>205</sup> a quase 24 bilhões em 2013<sup>206</sup>, e de ter nomeado em 2011 para o Ministério da Defesa um funcionário<sup>207</sup> que, por seus antecedentes familiares e posições ideológicas, tem forte afinidade com o estamento militar, isso não impediu que o controle dos “super militares” do Plano Colômbia e a Política de Segurança Democrática se convertesse em uma verdadeira dor de cabeça para o governo. Assim, ao longo dos últimos quatro anos, distintos incidentes, muitos deles estimulados e capitaneados pelo ex-presidente Uribe, quem buscou permanentemente minar a liderança de Santos sobre as FFAA, evidenciam uma crescente autonomia e politização da força pública.

Estas tensões têm se tornado cada vez mais problemáticas, considerando que o governo Santos tem sido atingido por baixos níveis de aprovação popular, em um contexto no qual seu nível de governabilidade, em virtude do conflito armado, depende em boa medida dos militares e no qual boa parte de seu capital político se perdeu desde o momento em que seu antigo mentor converteu-se em seu mais convicto opositor.

As dificuldades que o atual governo tem precisado encarar com relação às FFAA abarcam desde divisões e rivalidades internas até uma ostensiva politização, passando por pressões direcionadas à expansão de prerrogativas. À continuação, uma síntese das situações mais inquietantes.

### **Divisões e rivalidades intramilitares**

Nos primeiros meses do governo Santos vieram a público algumas divisões e rivalidades pessoais e de corpo no interior da cúpula militar. Estas disputas se somavam a uma liderança pouco contundente do Ministro de Defesa Rodrigo Rivera. Com efeito, o Presidente havia nomeado para o Comando das Forças Militares um membro da Armada, isso como consequência das divisões no Exército, as quais remontam às mudanças na cúpula castrense ocorridas em 2008, logo que se divulgaram os falsos positivos, fato aliado ao mal estar existente entre oficiais de cavalaria, artilharia e infantaria, pela prevalência no comando do Exército de generais de arma de engenharia. A designação do almirante Cele foi, portanto,

<sup>205</sup> “¿Fuerzas Militares sin control?”, em Razón Pública, 23 de fevereiro de 2014.

<sup>206</sup> “Reducir el gasto militar ¿quien le pone el cascabel al gato?”, em Razón Pública, 12 de maio de 2014.

<sup>207</sup> “Quien es quien”, em La Silla Vacía, 8 de julho de 2014.

mal recebida entre os membros do Exército, uma vez que o cargo de comandante geral estaria reservado quase que naturalmente a esta arma, em razão de seu tamanho e do caráter terrestre do conflito. De pouco serviu que Santos, no intuito de contrabalançar a inconformidade, designasse como Chefe do Estado Maior Conjunto um membro do Exército, General Gustavo Matamoros. Ao contrário, o general Matamoros contribuiu para gerar um “curto circuito” na institucionalidade militar. Isso ocorreu na medida em que os rumores em torno a uma presumida desmoralização no Exército – devido a graus e negociações, aos graves questionamentos que caíram sobre esta instituição após escândalos como o assassinato de menores no departamento de Arauca, em 2010, e aos desmandos na reclusão militar de Tolemaida, conhecidos em 2011 – serviram de base para que o alto oficial fizesse reclamações públicas sobre a necessidade de recuperar a dignidade e o prestígio do Exército e liderasse um movimento pela presença de um general do Exército no Comando das FFAA. O General Matamoros também formulou críticas contra o Comandante das FFAA, o Ministro da Defesa e o comandante do Exército em relação a temas estratégicos.

Assim, enquanto a percepção de insegurança crescia entre os colombianos, as rivalidades na cúpula militar tinham efeitos operacionais e dificultavam ao governo e aos militares elaborar uma estratégia de segurança adequada às circunstâncias. Embora o Presidente tenha tentado amenizar o nível das rivalidades castrenses, argumentando que se tratava de uma competição quase natural entre as Forças, o certo é que a crise só pôde ser controlada parcialmente com a ruidosa renúncia do general Matamoros, em abril de 2011, e com o retorno do Exército à liderança da cúpula militar, em setembro do mesmo ano, com a designação do general Alejandro Navas como Comandante Geral das Forças Armadas<sup>208</sup>.

### **Pressões pela expansão do foro militar**

O tema do foro militar ocupou o centro da agenda política em outubro de 2011, quando o governo incluiu a “última hora” um artigo para ampliar o foro de militares e policiais, como parte de um projeto de reforma da justiça. Este estabelecia que todos os delitos cometidos por militares e policiais seriam conhecidos exclusivamente por cortes

---

<sup>208</sup> “¿Qué pasa en las FFAA?”, em *Semana*, 16 de abril de 2011; “El malestar de un general”, em *El Espectador*, 22 de abril de 2011; “Caso de Arauca nos causa dolor y vergüenza: Comandante del Ejército”, em *El Tiempo*, 6 de novembro de 2010; “Tolemaida Resort”, em *Semana*, 2 de abril de 2011; “En las Fuerzas Armadas siempre ha habido una rivalidad: Santos”, em *Semana*, 18 de abril de 2011; “Están acabando al Ejército: Matamoros”, em *Semana*, 21 de abril de 2011; “Visita de senadores al Min. Defensa por salida de Matamoros”, em *El Espectador*, 3 de maio de 2011; “Con el general Navas, Ejército retomó liderazgo de la cúpula militar”, em *El Tiempo*, 6 de setembro de 2011.

militares, e que “em todo caso” se presumiria a relação destes atos irregulares com o serviço. A pressão dos militares para alcançar esta prerrogativa era grande, a julgar pelas declarações do Ministro de Defesa pouco antes de propor a reforma, no sentido de que os membros da tropa, oficiais e suboficiais de todas as categorias estariam preocupados com os aparentes vazios no marco jurídico que abrigava suas operações. Alguns congressistas, por sua vez, falaram do temor que despertava entre os militares a possibilidade de terminar no cárcere após uma condenação na qual tanto a investigação como o julgamento seriam realizados por civis, presumidamente leigos na “linguagem e nos procedimentos de guerra”<sup>209</sup>.

Por outro lado, as críticas de organismos defensores dos direitos humanos, como o *Human Rights Watch* - HRW, não se fizeram esperar. Tais críticas eram no sentido de que a reforma seria fator de impunidade em processos como o dos ‘falsos positivos’. Enquanto isso, as FFAA, fortalecidas politicamente após dar baixa em novembro de 2011 a “Alfonso Cano”, chefe máximo das FARC, insistiram através de seu comandante na necessidade de contar com um marco jurídico definido para afrontar o conflito “político-militar”<sup>210</sup>. No mesmo sentido pronunciaram-se alguns oficiais aposentados investigados por graves delitos como, o general Rito Alejo del Rio.

Nesta conjuntura, foi publicado também um estudo do Centro de Segurança Democrática da Universidade Sergio Arboleda o qual associava o aparente retrocesso em segurança com uma baixa na moral da tropa. De acordo com este estudo, a diminuição de operações ofensivas contra as guerrilhas obedeceria à insegurança jurídica derivada da eliminação do foro militar e da desarticulação da justiça penal militar<sup>211</sup>. Este argumento foi também respaldado por importantes líderes da bancada “uribista”, para os quais a “batalha jurídica” era uma forma de frear o avanço da força pública. Assim, o governo e os congressistas que impulsionavam a iniciativa no Legislativo se esforçavam para destacar a maneira com que a reforma garantiria o devido processo aos membros da força pública, para que pudessem continuar sua luta contra os grupos armados ilegais e o crime organizado. Dessa forma, ao tempo em que o governo se falava da necessidade de “blindar” os militares, respondia às críticas sobre impunidade quanto aos abusos aos DDHH com o argumento de

<sup>209</sup> “Gobierno incluye ampliación de fuero militar en reforma a la justicia”, em *Semana*, 5 de outubro de 2011; “Con fórmula sobre fuero militar, Santos cede a presión de los gringos sin ofender a los militares”, em *La Silla Vacía*, 20 de fevereiro de 2012.

<sup>210</sup> “Aclaran que Fuero Militar en Reforma a la Justicia no traerá impunidad”, em *El Espectador*, 13 de dezembro de 2011; “FFMM advierten que “falta marco jurídico” para afrontar guerra en Colombia”, em *El Espectador*, 16 de novembro de 2011; “Militares investigados entran al debate por “fuero militar”, em *El Espectador*, 6 de outubro de 2012; “¿Sin fuero no hay motivación?” em *El Espectador*, 15 de novembro de 2011; “Marco de juzgamiento a militares no busca impunidad: Min. Defensa”, em *El Espectador*, 5 de outubro de 2011; “Blindaje a Fuerzas Militares”, em *El Espectador*, 2 de fevereiro de 2012.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

que delitos como o genocídio, a desapareição forçada ou qualquer outra infração ao Direito Internacional Humanitário continuariam sob a responsabilidade da justiça ordinária<sup>212</sup>.

Inesperadamente, em 18 de fevereiro de 2012, quando o foro militar havia superado boa parte de seu trâmite no Congresso, o governo decidiu retirar esta iniciativa, aparentemente pressionado por uma carta de José Miguel Vivanco, diretor da HRW, que questionava a — imparcialidade, a falta de credibilidade e de independência do sistema de justiça militar colombiano, e advertia sobre uma eventual intervenção no país da Corte Penal Internacional (CPI) para investigar os casos de delitos de membros da força pública<sup>213</sup>. A ideia de retirar o tema do foro da reforma da justiça para tratar a matéria em um ato legislativo separado, em que pese ter sido bem recebida por alguns observadores nacionais e internacionais, deu início a uma nova avalanche de críticas e a uma rebelião no interior da coalizão de governo, pois vários parlamentares anunciaram que votariam no projeto ainda que fosse contra a vontade do Executivo.

O ex-presidente Uribe, por sua vez, acusou a HRW de impor a retirada do foro e insistiu sobre a desmoralização da tropa. Dias depois, o ex-presidente sustentou: “Como pretende alguém que as Forças Armadas estejam motivadas se todos os dias há dúvidas sobre o foro militar” (tradução nossa<sup>214</sup>). Assim, o impasse sobre o foro militar converteu-se no catalizador a partir do qual o ex-presidente assumiria abertamente o papel de líder da oposição ao governo Santos<sup>215</sup>.

No momento solicitar ao Congresso a retirada da reforma, o Presidente falou em retomar as considerações de uma comissão de especialistas<sup>216</sup> criada ao final de 2011 pelo Ministério de Defesa e impulsionar uma reforma integral da justiça penal militar, de modo que o novo projeto foi arquivado no mês de março pelo Ministro da Defesa.

Finalmente, apesar dos questionamentos nacionais e internacionais, a pressão das FFAA e de seus aliados no Congresso e na sociedade colombiana, conduziu à aprovação, em dezembro de 2012, do Ato Legislativo 02, em virtude do qual qualquer ação em que

---

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> Ibidem.

<sup>214</sup> Cómo pretende uno que las Fuerzas Armadas estén motivadas si todos los días hay dudas sobre el fuero militar.

<sup>215</sup> Ibidem; “Colombia steps back from the human rights precipice”, em Just the Facts, 24 de fevereiro de 2012; “Uribe culpa a Human Rights Watch del retiro del fuero militar”, em El Espectador, 23 de fevereiro de 2012; “Se ha “descuidado tremendamente” el papel dos informantes: Uribe”, em El Espectador, 1 de março de 2012; “Fuero militar, ¿es necesaria una reforma?”, em Ambitojuridico, 26 de março de 2012; “Se hunde propuesta para mantener fuero militar en reforma a la justicia”, em Semana, 19 de abril de 2012; “Gobierno, sin votos para retirar fuero militar de la reforma a la justicia”, em Semana, 7 de março de 2012; “¿Perdió Santos el pulso con la U e los conservadores?”, em Semana, 15 de março de 2012; “Crece alerta en La U por ‘debilitamiento’ de fuero militar”, em El Espectador, 26 de março de 2012; “La apuesta de Uribe en la U”, em El Espectador, 16 de abril de 2012.

<sup>216</sup> Esta comissão estava integrada por dois ex-magistrados da Corte Constitucional, um ex-Vice Ministro de Justiça e dois generais aposentados, um do Exército e outro da Polícia, indicados pelas respectivas Forças. Ver: Ibidem, La Silla Vacía, 20 de fevereiro de 2012.

incorressem os membros das FFAA seria considerada um ato de serviço e seria competência da justiça penal militar<sup>217</sup>.



Fonte: (SEMANA, 2012)

Com a ampliação do foro militar as FFAA evidenciaram seu poder de pressão e o governo Santos teve de assumir o custo político que significou sua aprovação, a fim de apaziguar a desconfiança castrense em relação aos diálogos com as FARC em Havana<sup>218</sup>.

### **As sanções às violações de DDHH cometidas por integrantes da força pública: o caso do Coronel Plazas Vega**

Em terceiro lugar, vale a pena abordar o emblemático caso do coronel(r) Alfonso Plazas Vega. Nesse sentido, se a condenação do oficial pelos desaparecidos durante o holocausto do Palácio de Justiça, ocorrido em novembro de 1985, motivou em 2010 uma comoção institucional, o fato é que o presidente Uribe, o Ministro de Defesa e a cúpula militar desqualificaram<sup>219</sup> a decisão. Quando, em janeiro de 2012, esta condenação foi confirmada e

<sup>217</sup> “Aprobada ampliación del fuero militar”, em El Espectador, 11 de dezembro de 2012.

<sup>218</sup> “La caída del fuero militar le mete más presión al proceso de paz”, em la Silla Vacía, 24 de outubro de 2013.

<sup>219</sup> De fato, o Ministro e o alto comando militar emitiram um comunicado em que “expressam seu profundo pesar pelas consequências da sentença judicial” e “manifiestam solidariedade” com Plazas Vega. Ver: “Una reacción desproporcionada”, em El Espectador, 12 de junho de 2010.

agravada<sup>220</sup> pelo Tribunal Superior de Bogotá, as reações de militares e de civis foram igualmente desproporcionais<sup>221</sup>.

O primeiro a pronunciar-se foi o próprio coronel Plazas, quem desqualificou a um dos juízes que proferiram a decisão por pertencer, presumidamente, ao Polo Democrático, partido de esquerda que segundo ele teria se aliado com ex-militantes do M-19 para responsabilizar a membros do Exército pela tomada do Palácio de Justiça e sua posterior recuperação. O oficial também criticou a anistia concedida ao M-19 pelos fatos ocorridos no Palácio de Justiça, no marco do processo de paz que levou à desmobilização desta guerrilha. A este respeito, sustentou: “o poder não deve ser dado aos delinquentes perdoados” (tradução nossa<sup>222</sup>). Do mesmo modo, Plazas afirmou que a decisão judicial atingia a moral da tropa, pois, segundo ele: “pensem que, se o Coronel Plazas foi condenado, o que esperam os demais militares processados” (tradução nossa<sup>223</sup>).

À rebeldia de Plazas Vega contra a sentença de segunda instância se somaram as vozes de outros militares ativos e aposentador os quais afirmaram que o Exército não pediria perdão, pois não se pode condenar a toda a instituição militar. Ao mesmo tempo, um general ativo comentou: “O país tem que entender que a sentença, em sua exigência de perdão, não só afeta ao Exército, mas lesiona as Forças Militares e as impõe uma conduta desonrosa de expiar culpas em praça pública como se estivesse tratando de uma organização ilegal” (tradução nossa<sup>224</sup>). Por sua parte, os militares aposentados, através do presidente da Junta de Generais e Almirantes, Héctor Fabio Velasco, qualificaram a decisão como “um escândalo”. A estas críticas se somou o ex Segundo Comandante do Exército Juan Salcedo Lora, que disse: “Nem sequer quando as grandes formações militares na história se renderam foi tocada a sua dignidade com tão aberrantes manifestações”<sup>225</sup> (tradução nossa<sup>226</sup>). O ex-Comandante das Forças Militares general(r) Jorge Enrique Mora foi ainda mais categórico ao declarar: “Tenham a certeza de que nenhum dos generais da cúpula atual nem da que vem vão pedir

<sup>220</sup> Além da condenação do alto oficial como autor responsável pela desaparecimento de duas pessoas, o Tribunal solicitou à Corte Penal Internacional (CPI) investigar o ex-presidente Belisario Betancur para determinar sua eventual responsabilidade penal no caso dos 11 desaparecidos durante a retomada do Palácio de Justiça. Ao tempo em que ordenou ao Ministro de Defesa e aos comandantes das Forças Militares, do Exército e da Brigada XIII celebrar na Praça de Bolívar, em Bogotá, um evento público no qual pediram perdão à comunidade pelos atos que conduziram às desaparecimentos.

<sup>221</sup> *Ibidem*, em *El Espectador*, 12 de junho de 2010; “Que CPI investigue a Belisario Betancur”, em *El Espectador*, 30 de janeiro de 2012, “Decisión contra Plazas Vega produce reacciones a favor y en contra”, em *Semana*, 30 de janeiro de 2012.

<sup>222</sup> El poder no se lo deben dar a los delincuentes perdonados.

<sup>223</sup> Piensan que si el coronel Plazas fue condenado, qué les espera a los demás militares procesados.

<sup>224</sup> El país tiene que entender que la sentencia en su exigencia de perdón no sólo afecta al Ejército, sino que lesiona a las Fuerzas Militares y les impone una conducta deshonrosa de expiar culpas en una plaza pública como si se tratara de una organización ilegal.

<sup>225</sup> “Justicia ha sido penetrada por los enemigos de Colombia”: Plazas Vega”, em *El Tiempo*, 3 de fevereiro de 2012; “No existe la posibilidad de pedir Perdón”, em *El Espectador*, 11 de fevereiro de 2012; “Militares califican de ‘escandaloso’ fallo sobre Palacio de Justicia”, em *El Tiempo*, 3 de fevereiro de 2012; “A mí me condeno el M-19”: Plazas Vega”, em *Semana*, 12 de fevereiro de 2012.

<sup>226</sup> Ni siquiera cuando las grandes formaciones militares en la historia se han rendido, les han tocado su dignidad con tan aberrantes manifestos.

perdão pelo Palácio de Justiça, como pretende o Tribunal de Bogotá. Os magistrados vão ficar na vontade porque é uma decisão que ignora o mundo militar” (tradução nossa<sup>227</sup>).

O Presidente Santos, por sua vez, em lugar de chamar o estamento militar a respeitar as decisões dos juízes, declarou sem rodeios:

“O progresso da Colômbia nestes últimos anos se deve, entre outros, ao Exército, e coloca-lo em praça pública para que peça perdão, melhor que nós lhe peçamos perdão ao Exército por não ter sido suficientemente enfáticos na admiração que temos por ele, no respeito, na gratidão que sentimos por todos nossos soldados de terra, mar e ar (...). Perdoa-nos, que não temos sido suficientemente expressivos. Não há palavras suficientes para que os colombianos possamos manifestar nossa admiração e nossa gratidão pelos soldados de terra, mar e ar, e pelos policiais da Colômbia. De maneira que invoquemos esse Pai Nosso e sigamos perdoando aos que nos ofendem. Obrigado, general” (tradução nossa<sup>228</sup>).

As palavras do Presidente foram rechaçadas pelos Magistrados do Conselho Superior do Judiciário, os quais recordaram ao Executivo sua obrigação de acatar as decisões da Justiça, enquanto a Corte Suprema, ao tempo que reivindicou a autonomia da justiça, qualificou como “preocupante a forma como se despertam paixões a partir de uma decisão do poder judicial<sup>229</sup>”.

## **A Remilitarização da Inteligência**

Uma questão que passou relativamente inadvertida, apesar de suas consequências sobre o controle civil, foi a designação do almirante(r) Álvaro Echandía para a direção da Agência Nacional de Inteligência (ANIC), instituição que desde 2011 substituiu o Departamento Administrativo de Segurança (DAS), dissolvido após os escândalos por escutas ilegais e infiltração por parte de grupos paramilitares. A nomeação para direção da ANIC de um oficial que permaneceu na linha de comando até setembro de 2011 rompeu com mais de duas décadas em que os civis estiveram à frente da principal agência de inteligência civil, o que poderia causar dificuldade em contar com uma instituição orientada a tomar decisões

<sup>227</sup> Tengan la seguridad de que ninguno de los generales de la cúpula actual ni de la que viene van a pedir perdón por el Palacio de Justicia, como quiere el Tribunal de Bogotá. Los magistrados se van a quedar con las ganas porque es un fallo que ignora el mundo militar.

<sup>228</sup> El progreso de Colombia en estos últimos años, se debe, entre otras, al Ejército, y ponerlo en la picota pública a que pida perdón, más bien nosotros le pedimos perdón al Ejército por no haber sido lo suficientemente enfáticos en la admiración que le tenemos, en el respeto en la gratitud que sentimos por todos nuestros soldados de tierra, mar y aire [...] Perdónenos, que no hemos sido lo suficientemente expresivos. No hay palabras suficientes para que los colombianos podamos manifestar nuestra admiración y nuestra gratitud por los soldados de tierra, mar y aire, y por los policías de Colombia. De manera que invoquemos ese Padrenuestro y sigamos perdonando a los que nos ofenden. Gracias, general.

<sup>229</sup> “Que Santos haya pedido perdón a Belisario e al Ejército es un desacato”, em *El Espectador*, 1 de fevereiro de 2012; “Justicia le dice a Santos que fallo contra Plazas Vega debe ser .acatado sin reparos.”, 12 de fevereiro de 2012; “Reparos de Santos a la justicia”, em *El Espectador*, 2 de fevereiro de 2012; “Víctimas de Palacio reaccionan a críticas de Santos”, em *El Espectador*, 30 de abril de 2011.

políticas sobre segurança. Ao mesmo tempo, tudo parece indicar que a ANIC estaria fortemente vinculada ao Ministério de Defesa, o que por sua vez aumenta o controle das FFAA sobre a inteligência civil. Em termos do perfil da nova agência, a presença de um militar encabeçando a inteligência colombiana sugere que a ANIC estaria mais orientada à luta contra insurgente que a colher, analisar e disponibilizar informações ao Estado sobre ameaças externas, como de fato ocorre com os serviços de inteligência em países como Brasil, Chile ou México. A ênfase doméstica e militar com que nasce a ANIC talvez tenha se convertido no principal obstáculo para levar adiante uma reforma capaz de reverter o modo no qual as graves anomalias do DAS perverteram, nos últimos anos, a atividade de inteligência no país<sup>230</sup>.

### **Intervenção crescente das FFAA no debate político**

Outro problema diz respeito à intervenção crescente de oficiais ativos e inativos no debate político nos últimos anos. A este respeito, foram públicas as acusações do Exército contra a mobilização nacional ocorrida em abril de 2012, na qual se lançou um novo movimento de esquerda denominado Marcha Patriótica. Citando fontes de inteligência, o Comandante do Exército sugeriu que as FARC teriam buscado se “infiltrar” na mobilização e estariam por trás da nascente organização política, em virtude de seu interesse em criar um partido político dentro da legalidade. O oficial também sustentou que, de acordo com dados em poder do Exército, haveria uma semelhança entre a estrutura do movimento político e os planos da guerrilha para formar um Conselho Patriótico Bolivariano, no qual teriam espaço organizações “legítimas” que serviriam de “fachada” para que a guerrilha atuasse na política. Diante das acusações do Exército, os militantes da Marcha Patriótica denunciaram o que qualificaram como uma manobra para estigmatizar a oposição política e disseram estar dispostos a esclarecer sobre as organizações que participavam do movimento e sobre seu financiamento<sup>231</sup>.

De outra parte, ao final de maio de 2012 veio a público o conteúdo de uma mensagem de correio eletrônico que circulou amplamente entre militares aposentados, no qual se questionava sobre a situação de segurança do país e se falava em “remover” o Presidente

---

<sup>230</sup> “De frente con el almirante (r) Álvaro Echandía "Es inaceptable espiar a una institución del Estado", em El Espectador, 12 de novembro de 2011; “Una nueva casa para los espías Colombianos”, em BBC Mundo, 1 de novembro de 2011.

<sup>231</sup> “Marcha Patriótica, mais allá del estigma”, em Semana, 21 de abril de 2012; “Ejército insiste en que FARC quieren fundar un partido político”, em El Espectador, 18 de abril de 2012.

Santos. A mensagem, que compromete dois oficiais aposentados – um General e um Major do Exército – dizia textualmente:

“Não presidente, requeremos un mandatario de verdad — (...) — llegará el momento — en el que algunos coroneles y generales — pongan las cartas sobre la mesa, exigiéndoles al dr. Santos, cumpla con sus obligaciones y compromisos electorales, o de lo contrario removerlo del cargo, encargar un gobierno provisional y convocar elecciones en un tiempo no mayor a 6 meses” (tradução nossa<sup>232</sup>).

A isso se agrega uma carta pública dirigida ao Chefe de Estado e divulgada um mês depois, através da conta de Twitter do ex-presidente Uribe, na qual várias associações de militares aposentados manifestaram seu descontento com uma possível negociação com a guerrilha, insistindo em que as tropas careciam de segurança jurídica. Esta carta aponta, por exemplo, que ter pedido às tropas para “não ter medo da paz” foi uma afirmação “temerária, surpreendente e inadmissível”. Foi dito também que essa declaração de Santos na escola militar pretendia “dissociar as reservas ativas as quais no momento atual portam as armas da República para sua defesa”. A dura reclamação dos militares aposentados acusou o governo de favorecer — excessiva e generosamente – às organizações terroristas, para levar a cabo uma eventual negociação de paz, que supostamente já se realiza ou se pensa em realizar e agrega que “inexplicavelmente se ofrece (...) impunidad e oportunidad para que algunos destes terroristas (...) ocupen posiciones de gobierno ou em corpos colegiados”. “Em outros termos, é o que faria um país derrotado pela agressão terrorista: entregar tudo, ou quase tudo, por nada, ou quase nada<sup>233</sup>”.

Este tipo de manifestação não deve ser ignorado, em virtude do ascendente que os oficiais aposentados têm sobre os ativos em um país onde os militares, por expresse mandato constitucional, não são deliberantes. Ademais, deve-se ter em conta que no interior das forças militares existem, na atualidade, setores insatisfeitos com o governo Santos<sup>234</sup> e afinados ideologicamente com o ex-presidente Uribe, os quais coincidem com o descontento deste último no sentido de que o atual mandatário teria traído<sup>235</sup> a plataforma política pela qual foi eleito para fins de negociar com as FARC.

<sup>232</sup> No presidente, requerimos un mandatario de verdad— (...) — llegará el momento— en el que algunos coroneles y generales — pongan las cartas sobre la mesa, exigiéndoles al dr. Santos, cumpla con sus obligaciones y compromisos electorales, o de lo contrario removerlo del cargo, encargar un gobierno provisional y convocar elecciones en un tiempo no mayor a 6 meses.

<sup>233</sup> “Militares retirados reviven polémica con Santos por la paz”, em *El Tiempo*, 17 de junho de 2012.

<sup>234</sup> Em uma das entrevistas realizadas pelo autor a membros das FFAA, um oficial utilizava a expressão “apaziguamento” para criticar fortemente a atitude do atual Presidente frente às FARC e ao presidente Chávez. O militar comparou Santos a Belisario Betancur e sua política pacificadora, a quem os militares culpam por frustrar o triunfo militar e permitir o fortalecimento da guerrilha a começo dos anos 1980.

<sup>235</sup> “Uribe e Santos en sus peores días”, em *El Colombiano*, 13 de abril de 2012; “Uribe asegura que Santos busca acuerdo con las FARC a través de Chávez”, em *Semana*, 20 de maio de 2012.

Nesse sentido, resultou bastante inquietante o inédito protagonismo dos militares na corrida pela Presidência da República que se decidiu em 15 de junho passado, bem como a maneira como a campanha presidencial dividiu a força pública (ver caricatura).



**Fonte:** (VANGUARDIA LIBERAL, 2014)

Apesar dos anúncios do presidente sobre que esta estaria unida em um só bloco, o certo é que o grêmio dos aposentados, encabeçado pela Associação de Oficiais Aposentados do Exército – ACORE e por alguns generais recentemente afastados devido a denúncias de corrupção, caso do General do Exército Javier Rey<sup>236</sup>, inclinaram-se abertamente pelo candidato uribista, arrastando consigo militares ativos de diversas categorias e suas famílias<sup>237</sup>. A forte politização no interior das forças militares e da polícia, em meio ao debate eleitoral, teve como cota d'água os rumores e especulações segundo os quais nas conversações de Havana estaria sendo negociado o futuro da força pública e a redução do Exército<sup>238</sup>.

Nesta ordem, logo após o impasse causado por um comercial televisivo lançado pela campanha do presidente candidato, no qual se perguntava a um grupo de pessoas ‘Você emprestaria seus filhos para a guerra?’, que foi qualificado pela ACORE como uma mensagem de propaganda eleitoral lesiva e humilhante, vieram à tona as explosivas

<sup>236</sup> “El general Rey se alinea en filas de la oposición”, em *Semana*, 22 de abril de 2014; “Renunció general implicado en escándalo de corrupción en el Ejército”, em *El Colombiano*, 17 de fevereiro de 2014.

<sup>237</sup> “Las Fuerzas Militares y las elecciones”, em *Semana*, 6 de junho de 2014.

<sup>238</sup> “Los rumores que calaron en las Fuerzas Armadas”, em *Semana*, 3 de junho de 2014.

declarações do ex-ministro e candidato à vice-presidência German Vargas Lleras, quem, a escassos quinze dias do segundo turno, denunciou que membros do Exército e da Polícia estariam fazendo proselitismo político em favor do candidato uribista Oscar Iván Zuluaga<sup>239</sup>. Poucos dias depois, o mesmo Vargas Lleras acusou o Capitão do Exército Jorge Enrique Orduz Salamanca, esposo de uma congressista uribista, de utilizar as redes sociais para atacar ao presidente Santos, desprestigiar o processo de paz e fazer campanha a favor de Zuluaga. Também criticou o Ministro de Defesa por haver deixado “manusear” às FFAA por parte da campanha adversária, ao tempo em que apontou que teria muito mais casos de integrantes das FFAA envolvidos em atividades políticas<sup>240</sup>.

Em meio à polêmica, o ex-presidente Uribe declarou que “o presidente Santos hoje coincide com as FARC em querer acabar com as Forças Armadas”, ao tempo em que seu candidato hostilizou ainda mais o ambiente afirmando: “não se pode acusar aos militares daquilo que possam estar pensando politicamente suas famílias, sentem-se enganadas com este governo, que retrocedeu a moral das Forças Armadas e que deteriorou suas condições salariais<sup>241</sup>” (tradução nossa<sup>242</sup>).

Os questionamentos à neutralidade da força pública foram de tal magnitude que levaram ao segundo comandante do Exército emitir uma ordem secreta a todas as suas unidades no sentido de encerrar suas contas em redes sociais<sup>243</sup>, dando lugar também à destituição de sete integrantes da Polícia acusados de participar em política<sup>244</sup>.

Fenômenos como a ampliação de prerrogativas (ampliação do foro militar e militarização da inteligência), episódios de corrupção<sup>245</sup> devido ao manejo pouco transparente de abundantes e dispersos recursos, assim como os escândalos nos quais se viu envolvida recentemente a inteligência militar<sup>207</sup> por vazamento ilegal de informação reservada<sup>208</sup>, apoio ilegais à oposição política e aos negociadores do governo em diálogos de paz com as FARC, bem como a partidarização das FFAA, são sinais inequívocos de fortalecimento político da força pública e de um notório enfraquecimento do controle civil. Isso pode ter consequências funestas para a efetividade da instituição militar, além de precipitar um eventual retrocesso democrático em meio à polarização política que vive o país na atualidade.

<sup>239</sup> “¿Desde campaña de Zuluaga están utilizando a la Fuerza Pública”, em *El Tiempo*, 3 de junho de 2014.

<sup>240</sup> “Vargas Lleras: Capitán del Ejército ataca al presidente”, em *Semana*, 6 de junho de 2014.

<sup>241</sup> “Las Fuerzas Militares e las elecciones”, em *Semana*, 6 de junho de 2014.

<sup>242</sup> No se puede acusar a los militares de lo que puedan estar pensando políticamente sus familias, se sienten engañadas con este gobierno, que ha retrocedido la moral de las Fuerzas Armadas y que se han deteriorado sus condiciones salariales.

<sup>243</sup> “Las redes sociales cerradas en el Ejército”, em *Semana*, 5 de junho de 2014.

<sup>244</sup> “Vargas Lleras: Capitán del Ejército ataca al presidente”, em *Semana*, 6 de junho de 2014.

<sup>245</sup> “Santos reacciona a denuncias de corrupción en el Ejército”, em *Semana*, 16 de fevereiro de 2014.

### **Colômbia e sua Diplomacia para a Segurança: entre a construção de uma aliança militar com o Brasil e a cooperação triangular em segurança auspiciada pelos EUA**

O fortalecimento da capacidade estatal durante os governos Pastrana e Uribe e o correlativo enfraquecimento militar das guerrilhas, especialmente das FARC, são fundamentais para ponderar as perspectivas que se oferecem à Colômbia, a princípio da segunda década do século XXI, para a consolidação de suas relações bilaterais e multilaterais com a região e o potencial para institucionalizar uma aliança estratégica com uma potência regional como o Brasil, que por sua vez impulse o processo da integração sul-americana. Um exame dos atributos materiais com que conta o Estado colombiano permite classificá-lo como uma “potência secundária” na América do Sul, considerando sua extensão geográfica (1.138.910 Km<sup>2</sup>), potencial geopolítico de “país ponte” entre América Central e Caribe e América do Sul, demografia (45.239.079), tamanho de seu PIB (288.188.988.824 dólares) e capacidade militar avaliada entre 2009 e 2013 em um gasto médio anual de 3,4% do PIB (PASTRANA, 2013: 629).

Nesse contexto se inscrevem as mudanças introduzidas pelo governo Santos a partir de 2010, em seu intento de manter uma relação especial com os Estados Unidos, mas se aproximando, ao mesmo tempo, da região. De fato, a era Santos mostra em termos de política exterior uma liderança presidencial mais “delegativa” que “diretiva”, ao estilo Uribe, e um maior interesse por diversificar a agenda externa em termos geográficos e temáticos (PASTRANA, 2013:629).

O presidente Santos buscou aprofundar objetivos como a internacionalização da economia, a diversificação das exportações e a inversão estrangeira e, nesse sentido, afastou-se de seu antecessor, quem subordinou sua política exterior à solução militar do conflito armado, pelo que se alinhou quase que incondicionalmente aos EUA (PASTRANA, 2013).

Em termos de segurança, embora a derrota militar das FARC, o combate ao narcotráfico e o controle dos “bandos criminosos” remanescentes dos grupos paramilitares sigam sendo os objetivos centrais do Estado, a ação internacional do país nesta matéria se caracteriza por uma estratégia mais diplomática e cooperativa, que não sacrifica os demais objetivos internacionais (PASTRANA, 2013).

Nesse sentido, um dos objetivos e linhas de ação propostos pela Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP) é o de avançar em direção a um sistema de capacidades dissuasivas com credibilidade, integrado e interoperante, o qual se desdobra em

estratégias como a adoção de um programa denominado Diplomacia para a Segurança, orientado a fortalecer a efetividade da luta contra o crime transnacional e, por outro lado, ao desenvolvimento de planos binacionais de segurança, ao mesmo tempo em que o país buscou projetar-se como ofertante de cooperação em segurança a nível regional e extra regional (PISDP, MINISTÉRIO DE DEFESA, 2011).

Nesta ordem, e tomando em conta o interesse do governo Santos por apostar em um maior protagonismo da Colômbia no quadro da política regional, são compreensíveis fatos como a recuperação das relações diplomáticas com Venezuela e Equador, a direção político-técnica da Secretaria Geral da União de Nações Sul-americanas, a presidência temporária da CAN e o relançamento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), além do ofício da presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da candidatura à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PASTRANA, 2013). Neste mesmo sentido, com a entrada em vigor do Tratado Constitutivo da UNASUL, em março de 2011, e com a implementação das Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança (MFCS) no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), o governo colombiano passou de propor que o CDS se convertesse em um sistema bilateral e multilateral de cooperação antidrogas e contra insurgente, e de queixar-se da “falta de dentes” da UNASUL, a participar de modo mais assertivo dentro destes espaços multilaterais (PASTRANA, 2013:643).

Para avançar nesta maior presença regional, foi estratégica a reaproximação com o Brasil, que se concretizou na visita de Santos a Brasília em sua primeira turnê presidencial, e com a negociação de oito acordos de cooperação desde 2010, em áreas como a cooperação científica, em biocombustíveis, policial e fronteira.

Um dos campos em que se tem buscado avançar com o Brasil é a cooperação e integração militar, de modo que se concretizaram acordos para avançar em projetos conjuntos como o avião KC-390 (um avião de transporte militar), a fabricação conjunta de aviões não tripulados, ou “*drones*”<sup>246</sup>, e do Patrulheiro Amazônico, embarcação em cuja construção participariam as Marinhas dos dois países e o qual se orientaria à vigilância na fronteira amazônica<sup>247</sup>. Discute-se, ademais, a eventual participação colombiana no desenvolvimento de um avião caça, iniciativa adiantada por Argentina e Brasil, e a criação de um Centro

---

<sup>246</sup> Roda de imprensa, reunião bilateral dos Ministros de Defesa do Brasil e da Colômbia, levada a cabo no Ministério de Defesa do Brasil, 18 de janeiro de 2012.

<sup>247</sup> “Colômbia e Brasil cerraram acordo para fabricar aeronaves militares”, em *El Espectador*, 2 de maio de 2012; “Colômbia e Brasil firman acordo para fortalecer indústria de defesa”, em *Telesur*, 2 de maio de 2012.

Integrado de Intercâmbio de Informação contra o crime transnacional na região<sup>248</sup>. Outras áreas da cooperação bilateral têm relação com o intercâmbio de experiências em temas como inteligência, operações de paz, DDHH e sistemas de vigilância e controle fronteiriço<sup>249</sup>. No que diz respeito a este último ponto, a princípio de 2012, os dois ministros de defesa acordaram a criação de um centro integrado para a região amazônica<sup>250</sup>. Neste mesmo ano se concretizou a primeira compra por parte do Brasil da indústria de defesa colombiana, com a aquisição de 4 lanchas patrulheiras de rio de 40 pés, ou LPR, negociação esta que, segundo apontou o Ministro de Defesa brasileiro, demonstraria o propósito de avançar na construção da base da indústria de defesa sul-americana<sup>251</sup>.



**Figura 50:** Lancha Patrulheira de Rio (LPR)

**Fonte:** (COTECMAR, 2014)

Outros avanços em termos de cooperação binacional com repercussões sobre a segurança regional têm relação com a XIII versão da Comissão de Vizinhança e Integração Colômbia-Brasil, que promove a vigilância e integração da região amazônica. Também é importante mencionar a assinatura, em 2011, do Plano Binacional de Segurança para as Fronteiras e a criação do mecanismo da Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), para trabalhar frente às ameaças à governabilidade e à integridade territorial nas periferias. No plano multilateral são significativas tanto a adesão por parte da Colômbia ao Acordo Marco em Matéria de Segurança Regional entre os Estados do Mercosul e Estado Associados, e o

<sup>248</sup> “Colombia quiere una cooperación en seguridad con Brasil”, em El Tiempo, 18 de janeiro de 2012.

<sup>249</sup> Ibidem.

<sup>250</sup> “Colombia e Brasil firman acordo para fortalecer indústria de defesa”, em Telesur, 2 de maio de 2012.

<sup>251</sup> “Brasil compra 4 patrulleras fluviales fabricadas en Colombia”, em El Universal, 4 de maio de 2012; “Brasil anuncia compra de lanchas patrulleras Colombianas” em Semana, 2 de maio de 2012.

Acordo Tripartite de Cooperação em Segurança fronteiriça subscrito contra o narcotráfico e o crime transnacional com Brasil e Peru (PASTRANA, 2013:644).

Apesar dos referidos esforços para aprofundar os vínculos com o Brasil e com a região, o alinhamento colombiano com os EUA segue sendo forte, e expressa parte dos desafios da política exterior do país no âmbito regional e global, frente à emergência do Brasil. A dependência da Colômbia com respeito à superpotência, que é seu principal parceiro comercial e militar<sup>252</sup>, concretiza-se em posturas como o não reconhecimento da Palestina, o apoio dado a medidas internacionais no Conselho de Segurança da ONU contra a Líbia, a Síria, o Sudão e o Irã, a postura extremamente cautelosa frente à legalização das drogas ilícitas, a ambiguidade do governo colombiano frente à espionagem norte-americana, e a adesão às coalizões com as quais os EUA buscam pressionar na OMC em busca de uma maior liberalização dos países do MERCOSUL (PASTRANA, 2013:633).

Esta atitude de “submissão pragmática”<sup>253</sup> se baseia tanto na proteção de interesses bilaterais, particularmente o TLC, como na identificação positiva entre as elites políticas dos dois países em relação a assuntos como comércio, política e segurança (PASTRANA, 2013:633). Ao mesmo tempo, busca benefícios em matéria de cooperação e apoio de Washington a uma narrativa através da qual o governo da Colômbia apresenta suas FFAA como uma das mais profissionais do mundo e pretende exportar seu modelo de segurança<sup>254</sup>. Neste contexto, justifica-se o fracasso do governo Santos na hora de concretizar seus anúncios iniciais, no sentido de “dessecuritizar” as relações, e a decisão concertada com os EUA no sentido de “securitizar positivamente” a agenda mediante uma estratégia que apresenta a Colômbia como um exemplo em matéria de segurança e busca vender o “*know-how*” a países que enfrentam problemas de drogas e de violência<sup>255</sup> (RAMIREZ, 2011). Daí que o modelo de “Diplomacia para a Segurança”, projetada pelo governo Santos para exportar as capacidades técnicas e tecnológicas, adquiridas na luta antinarcóticos, contra insurgente e contra o crime transnacional<sup>256</sup>, tenha se concretizado em uma modalidade de cooperação em segurança entre EUA e América Central, Caribe e África ocidental, a qual aplica uma divisão do trabalho em que a hegemonia aporta os recursos e a Colômbia, sua experiência<sup>257</sup>. Como assinala Tickner (2014), o inquietante deste modelo de cooperação Sul-Sul e triangular em

<sup>252</sup> A transferência de armas por parte de EUA em vendas comerciais diretas representa para 2010 cerca de 82.634.238 dólares, de um total de 1.404.400.763 dólares, entre 1996 e 2010. No que tange ao Plano Colômbia, as cifras são de cerca de 7 bilhões (USD) entre 2000 e 2010, ao que se agrega mais de 1 bilhão correspondiente aos anos 2011 e 2013, ver: (PASTRANA, 2013:633). “Ministro de Defensa anunció nova era de cooperación con EE. UU” em El tiempo, 26 de fevereiro de 2012.

<sup>253</sup> “John Kerre en Bogotá: viejos e nuevos temas en las relaciones entre Colombia e Estados Unidos”, em Razón Pública, 19 a 15 de agosto de 2013.

<sup>254</sup> Ibidem.

<sup>255</sup> Ibidem.

<sup>256</sup> “Diplomacia para la Seguridad”, em Dinero, 10 de maio de 2013.

<sup>257</sup> Ibidem.

segurança é que reproduz tanto os êxitos da experiência colombiana como suas falhas em termos de corrupção, violação dos DDHH, impunidade e debilidade do controle civil democrático.

Um dos ativos nos quais a Colômbia respalda sua participação nesta iniciativa é a capacidade desenvolvida por suas forças militares e de polícia, fortemente treinadas pelos Estados Unidos, especialmente a partir de 2000 (TICKNER, 2014). Também é fundamental dentro desta estratégia o papel que cumpre o Grupo Social e Empresarial da Defesa (GSED), que faz parte da estrutura organizacional do Ministério de Defesa, na qual se sobressaem empresas como a Indústria Militar (INDUMIL), dedicada à fabricação de armas, munições e explosivos, a Corporação de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento da Indústria Naval, Marítima e Fluvial (COTECMAR) e a Corporação da Indústria Aeronáutica Colombiana (CIAC), que oferece serviços como a manutenção de aeronaves e o treinamento de pilotos<sup>258</sup>.

Embora, de acordo com dados do Ministério de Defesa, entre 2011 e 2013 Colômbia tenha treinado cerca de 9000 integrantes de forças armadas de 45 países, o grosso desta cooperação vem se dando no marco da Iniciativa de Segurança Regional para a América Central e com alguns países sul-americanos, tal como ilustram as tabelas abaixo.

	2009	2010	2011	2012	2013	Total por país
México	4,676	1,388	892	132	3,222	10,310
Guatemala	7	5	211	316	1,193	1,732
Honduras	2	622	214	34	1,737	2,609
Panamá	393	575	644	1,013	401	3.026
El Salvador	0	19	56	150	240	465
Costa Rica	9	15	149	137	67	377
Ecuador	8	280	160	436	248	1,132
Peru	42	214	146	30	78	510
Otros Países	595	220	276	311	386	1,788

**Quadro 21.** Tabela: Pessoal policial e militar treinado pela Colômbia entre 2009 e 2013

**Fonte:** elaboração própria com base em Tickner (2014:3)

<sup>258</sup> Ibidem.

Área	Honduras	Guatemala	El Salvador	Panamá
Crime	Crimes financeiros	Inteligência policial	Inteligência e investigação anti extorsão	Lavagem de ativos e inteligência
Narcotráfico	Unidades de inteligência Policia Nacional, Policia antidrogas e lavagem de ativos, treinamento de equipe de operações com barcos pequenos, Curso de Oficial de Inteligência, Comando e Intercâmbio de Especialistas em Matéria de Controle e Avaliação, Resposta Tática	Apoio de interdição em terra, treinamento equipe de operações com barcos pequenos, treinamento equipe de resposta tática, intercâmbio de especialistas em Matéria de Assuntos Cíveis e Avaliação, Curso de capacitação piloto de asa fixa e rotatória	Treinamento equipe de operações com barcos pequenos, treinamento equipe forças táticas especiais e assalto aéreo.	Treinamento jungle, Treinamento equipe de operações com barcos pequenos, Curso Análise Objetivo Aéreo, treinamento Equipe de Resposta Tática
Estado de Direito	Judicial e proteção de acusador	Reforço institucional, educação e plano de estudos	Seminário manejo de informantes	Curso de testemunho de polícia, formação de Inteligência de polícia
Fortalecimento das comunidades		Segurança cidadã		

**Quadro 22.** Tabela: Áreas e atividades de apoio em Honduras, Guatemala, El Salvador e Panamá

**Fonte:** elaboração própria com base em Tickner (2014:4)

Este modelo de intercâmbio em segurança apoiado pelos Estados Unidos, que tem como antecedentes o treinamento na Colômbia de policiais afegãos, em 2007<sup>259</sup>, e a participação colombiana na Iniciativa Mérida, em 2009, em atividades de aplicação da lei e de fortalecimento judicial, oferece ao governo norte-americano a possibilidade de demonstrar a seus cidadãos que o dinheiro investido na luta contra as drogas e, concretamente, no Plano Colômbia, foi bem aproveitado<sup>260</sup> (TICKNER, 2014:3). Porém, ao mesmo tempo, logo após as intervenções norte-americanas no Iraque e Afeganistão, e em meio à crise econômica, esta é uma modalidade de intervenção “*light footprint*”, aplicável a contextos que não ameaçam de maneira direta os interesses vitais estadunidenses (TICKNER, 2014:3). Desta maneira, a estratégia de Diplomacia para a Segurança impulsionada pelo governo colombiano acaba sendo funcional ao interesse dos Estados Unidos para provar novas táticas de “*manege messy*” que empregariam em função de seus cambiantes interesses de segurança no hemisfério

<sup>259</sup> “Modelo Colombiano para Afganistan?”, em BBC Mundo, 19 de junho de 2007.

<sup>260</sup> “John Kerre en Bogotá: viejos e nuevos temas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos”, en Razón Pública, 19 al 15 de agosto de 2013.

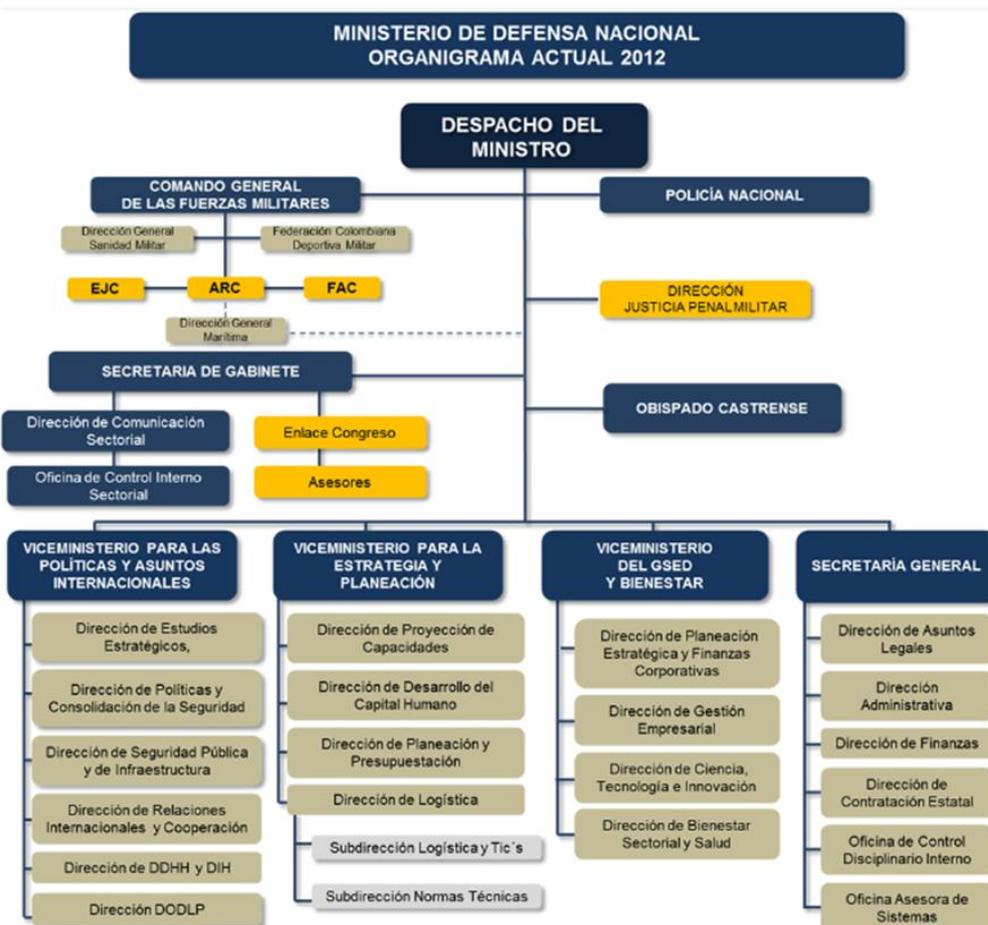
ocidental e em todas as partes (TICKNER, 2014:3). Além de seus menores custos materiais, este modelo de cooperação por “*proxy*” tem menores custos políticos, pois permite elidir a responsabilidade frente a atividades ilegais e, por outra parte, neutralizar vozes críticas em contextos como o mexicano, onde o forte nacionalismo torna mais custosa politicamente a ingerência direta dos EUA em matéria de segurança<sup>261</sup> (TICKNER, 2014:3).

Uma das principais críticas que podem ser feitas a este programa de cooperação em segurança da Colômbia com terceiros países diz respeito à debilidade do controle civil. Isso na medida em que, embora formalmente se apresente como uma iniciativa de caráter civil, é conduzida na prática pelo Ministério de Defesa e pelas Forças Armadas, dado que o Ministério de Relações Exteriores não cumpre papel real de articulador entre o governo colombiano e os demais governos, incluindo o dos EUA, uma vez que carece das capacidades institucionais que permitem influenciar no planejamento e execução das distintas iniciativas (TICKNER, 2014:3). Às observações anteriores agrega-se a falta de transparência, entre outros pela ausência de informação pública sobre os distintos programas de cooperação em segurança da Colômbia com terceiros países, assim como a carência de mecanismos eficazes para prevenir os abusos aos direitos humanos e a impunidade de tais crimes, pois, apesar de afirmações reiteradas de funcionários colombianos no sentido de que todos seus programas internacionais de treinamento utilizam dos mesmos protocolos empregados no interior de suas forças armadas, os antecedentes destas últimas em relação à comissão e sanção deste tipo de abuso são pouco tranquilizadores (TICKNER, 2014:7).

---

<sup>261</sup> Entrevista realizada com a professora Diana Marcela Rojas, Co-Diretora do Centro de Estudos Estadunidenses da Colômbia (CEE), Bogotá, 15 de dezembro de 2012.

### Anexo 1: Estructura organizacional do Ministério de Defesa da Colômbia



Fonte: (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012).

### Anexo 2: Ministros de defesa do governo Uribe 2002-2010

MINISTROS DE DEFENSA	Periodo	Comandante General de las FFMM	Periodo
Marta Lucía Ramírez de Rincón	2002-2003	Gral. Jorge Enrique Mora Rangel	07 de Agosto de 2002- 20 de Noviembre de 2003
Jorge Alberto Uribe Echavarría	2003-2005	Gral. Carlos Alberto Ospina Ovalle	20 de noviembre de 2003- 16 de agosto de 2006
Doctor Camilo Ospina Bernal	2005-2006	Gral. Fredy Padilla de León	16 de agosto de 2006- 7 de agosto de 2010
Juan Manuel Santos Calderón	2006-2009	Gral. Fredy Padilla de León	
General Freddy Padilla de León	2009	Gral. Fredy Padilla de León	16 de agosto de 2006- 7 de agosto de 2010
Gabriel Silva Luján	2009-2010	Gral. Fredy Padilla de León	16 de agosto de 2006- 7 de agosto de 2010

Fonte: (CGFM,2012)

## BIBLIOGRAFIA

AGUERO, Felipe (1999). Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la Democracia en América Latina. In: Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

ALVES, Samuel (2006). Controles e autonomia: As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999). São Paulo-SP: Editora Unesp.

ATEHORTÚA, Adolfo (2005). Militares, otra visión, otros estudios. Bogotá: Editorial Nomos.

AYERBE, Luis (2009). De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo-SP: Editora Unesp.

AVILÉS, William (2009). Despite Insurgency: Reducing Military Prerogatives in Colombia and Peru. In: Latin American Politic and Society, Vol. 51, N° 1, pp. 57-86 Miami, 2009. [[http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4692%3ADespite-insurgency-reducing-military-p](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4692%3ADespite-insurgency-reducing-military-p)]. Disponible em 05/01/2012.

----- (2006). Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia. New York: State University of New York.

AVILA, Ariel (2011). De la guerra de “jojoy” a la guerra de “Cano”. In: Revista Arcanos [[http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/revista\\_ARCANOS\\_16.pdf](http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/revista_ARCANOS_16.pdf)]. Disponible: 05/01/2012.

----- (2010). La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC. In: Revista Arcanos [[http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/revista\\_ARCANOS\\_15.pdf](http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/revista_ARCANOS_15.pdf)]. Disponible: 05/01/2012.

----- (2008). FARC: Dinámica reciente de la guerra. In: Revista Arcanos [[http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/revista\\_ARCANOS\\_14.pdf](http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2011/arcanos/revista_ARCANOS_14.pdf)]. Disponible: 05/01/2012.

BARRACHINA, Carlos (2006). La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencias, discontinuidades e intereses, publicado en: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 20 n. 1 [[http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=529](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=529)]. Disponible em: 05/01/2012.

BARRACHINA, Carlos; RIAL, Juan (2006). Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las Amenazas, publicado en: [<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-barrachina-rial-ago06.pdf> ] Disponible em: 05/01/2012.

BEJARANO, Ana (2011). Democracias precarias, trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela. Bogotá: UNIANDES.

BLANCO, Carlos (2009). Relaciones Cívico-Militares y el Papel de las Fuerzas Armadas en los países andinos y en Chile. In: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 19 n. 1 [[http://democracy.network.arts.ubc.ca/files/2009/08/civil\\_military\\_final\\_31.pdf](http://democracy.network.arts.ubc.ca/files/2009/08/civil_military_final_31.pdf)]. Disponible: 05/01/2012.

BONETT, Manuel. (2008) Seguridad Integral. In: Seguridades en Construcción en América Latina, dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia. Editorial Universidad del Rosario.

BONILLA, Adrian; CEPIK, Marco (2004). Seguridad andino-brasileira: conceptos, actores y debates. In: Agenda de Seguridad Andino-Brasileña primeras aproximaciones. Bogotá: FESCOL.

BRUNEAU, Thomas & MATEI, Cristiana (2008). Towards a new conceptualizations of democratization and civil-military relations. In: Democratizations vol. 15. n. 5 [[http://www.ccmr.org/public/spd.cfm/spi/matei\\_temp](http://www.ccmr.org/public/spd.cfm/spi/matei_temp)]. Disponible: 05/09/2010.

BRUNEAU, Thomas & TRINKUNAS, Harold (2008). International Democracy Promotion and its impact on Civil-Military Relations. In: Global Politics of Defense Reform. Palgrave Macmillan.

----- Global Trends and their impact on Civil-Military relations. En: Global Politics of Defense Reform. Palgrave Macmillan.

----- (2005) Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. In: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 19 n. 1 [[http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=518](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=518)]. Disponible: 05/01/2012.

----- ; GOETZE, Richard (2006). Ministries of Defense and Democratic Control. In: Who guards the guardians and how, democratic civil-military relations. University of Texas Press.

BUSTAMANTE, Ana (2011). La frontera colombo-venezolana: de la conflictividad limítrofe a la global. In: Relaciones Fronterizas: Encuentros y Conflictos. Publicado en [[http://flacsoandes.org/biblio/shared/biblio\\_view.php?bibid=123141&tab=opac](http://flacsoandes.org/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=123141&tab=opac)]. Disponible: 05/01/2012.

BUSTAMANTE, Fernando (1990). Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina. In: Los militares y la democracia: el futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina. Montevideo: PIETHO.

BORRERO, Armando (2006). Los militares: los dolores del crecimiento. In: En la encrucijada Colombia en el siglo XXI.

CARVALHO, José (1987). Militares e Civis: Um debate além da Constituinte. Cadernos de Conjuntura, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Sociedade Brasileira de Instrução, Fundação Friedrich Naumann.

CHAVEZ, Juliana; MORALES, Lorenzo; VARGAS, Mauricio (2003). ¿El tamaño importa?: Formas de pensar el fortalecimiento militar en Colombia. In: Revista de Estudios Sociales, n. 16 [<http://res.uniandes.edu.co/view.php/318/view.php>]. Disponible: 05/01/2012.

CUBIDES, Fernando (2007). Burocracias armadas. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

CHAPARRO, Juan (2006). Estado, política y fuerzas armadas en la segunda mitad del siglo XIX en Colombia. In: Reforma militar en Colombia: contexto internacional y resultados esperados.

DAVILA, Andrés; CHAVEZ, Juliana (2003). Relaciones entre civiles y militares en Colombia: primeras aproximaciones a las paradojas durante el gobierno de Álvaro Uribe, publicado en:[[http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4630-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4630-001_g.pdf)]. Disponible: 05/01/2012.

----- (1999). Dime con quién andas: Las relaciones entre civiles y militares en la Colombia de los años 90. En Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

----- El juego del poder: historias, armas y votos. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, Ediciones Uniandes.

----- (1997). Ejército regular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos 15 años. In: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, [[http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos\\_cede/documentos\\_de\\_paz\\_publica](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/documentos_de_paz_publica)]. Disponible em: 05/01/2012.

D´ARAJO, Celina (2010). Militares, Democracia e Desenvolvimento, Brasil e América do Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DESCH, Michael (2001). Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment. The Johns Hopkins University Press.

DIAMINT, Rut (2003). Cuestiones militares en América Latina. En construcción de gobernabilidad democrática en América Latina. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

----- (1999). Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ´90. In: Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

FINER, Samuel (1962). The man on horseback: The role of the military in politics. Victoria: Penguin Books.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2011). Situación actual de las FARC: un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011). Publicado em:[<http://www.ideaspaz.org/publications/posts/78>]. Disponible em: 05/01/2012.

----- (2011). La guerra en las coyunturas de negociación Tlaxcala-El Caguán-La Habana. Publicado em:[<http://archive.ideaspaz.org/images/Acciones%20Farc%201988-2012%20Nueva%20Version%20Septiembre%209-FINAL.pdf>]. Disponible em: 05/01/2012.

FITCH, Samuel (2001). Military Attitudes toward Democracy in Latin America: How Do We Know If Anything Has Changed? In: Civil-Military Relations in Latin America, New Analytical Perspectives. The University of North Carolina Press.

FLORES, Javier (2012). La doctrina conjunta en Colombia: análisis de la fuerza de tarea conjunta Omega. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

FREDERIC, Sabina (2008). Los usos de la fuerza pública: Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

GARCÍA, Viviana (2009). Parlamento, defensa y conflicto en Colombia: Aproximación analítica a la Comisión Segunda del Congreso de la República. En Parlamento y defensa en América Latina, el papel de las comisiones: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Buenos Aires: RESDAL, NED. Publicado em: [<http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-parlam-def-vargas-parte2.pdf>]. Disponible em: 05/01/2012.

GARCIA, Mauricio (2008). El conflicto armado colombiano: ¿El Fin del Fin?, publicado In: [<http://www.alboan.org/docs/articulos/canales/alboan/informeciNEpsitu.pdf>]. Disponible em: 05/01/2012.

GONNET, Diego (2005). Algunas reflexiones acerca de la pertinencia de los desarrollos teóricos sobre FF.AA y Sociedad para las condiciones actuales de América del Sur. Publicado em: [[http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_multicategories&view=article&id=1252:algunas-reflexiones-acerca-de-la-pertinencia-de-los-desarrollos-teoricos-sobre-ffaa-y-sociedad-para-las-condiciones-actuales-de-america-del-sur&catid=134:documentos-no-oficiales](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=1252:algunas-reflexiones-acerca-de-la-pertinencia-de-los-desarrollos-teoricos-sobre-ffaa-y-sociedad-para-las-condiciones-actuales-de-america-del-sur&catid=134:documentos-no-oficiales)]. Disponible em: 05/01/2012.

GUAQUETA, Alexandra (2006). Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000). In: Narcotráfico Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: UNIANDES.

GUILLEN, Fernando (1996). El poder político en Colombia. Bogotá: Editorial Planeta.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (2003). As três versões do neo-institucionalismo. Publicado em: Lua Nova N° 58 [<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>]. Disponible em: 05/01/2012.

HERRERA, José (2009). Los comandos conjuntos en el desempeño de las fuerzas militares de Colombia en la lucha contrainsurgente caso específico: Comando Conjunto “Numero 1 Caribe”. Bogotá: Universidad del Rosario.

HERZ, Monica (2002). Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. Publicado em: Estudos Avançados [<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n46/v16n46a07.pdf>]. Disponible em: 05/01/2012.

HUNTINGTON, Samuel (1996). O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.

HENDERSON, James (2012). Víctima de la Globalización. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

ILLERA, Olga (2009). Las transformaciones políticas en Colombia y Venezuela: su impacto en las relaciones político-civiles-militares. Publicado em: [<http://www.ndu.edu/chds/SRC-Colombia09/Papers/Illiera%20COL.pdf>]. Disponible em: 05/01/2012.

ISACSON, Adam (2009). Enmendando el “Pacto”. El Cambio en el Equilibrio Civil-Militar en la Colombia de Álvaro Uribe. En influencias y resistencias, militares y poder en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, Editorial Catalonia.

----- ; HAUGAARD, Lisa; OLSON, Joy (2005). Borrando las divisiones, tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina. Publicado em [http://justf.org/files/pubs/0512erasesp.pdf]. Disponible em: 05/01/2012.

ISAZA, José; CAMPOS, Diógenes (2007). Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia. Publicado em [http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf\_ConflictoColombiano.pdf]. Disponible em: 05/01/2012.

LAIR, Eric (2004). Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar. En violencias y estrategias colectivas en la región andina. Bogotá: Editorial Norma.

LEAL, Francisco (2004). La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. In: Agenda de Seguridad Andino-Brasileña primeras aproximaciones. Bogotá: FESCOL.

----- (1994). Defensa y Seguridad Nacional en Colombia (1958-1993). In: Orden Mundial y Seguridad. Tercer Mundo Editores.

----- (1989). Estado y Política en Colombia. CEREC, Siglo XI Editores.

LOPEZ, Fernando (2003). La formación del Estado y la democracia en América Latina. Bogotá: Editorial Norma S.A.

LOPEZ, Ernesto; SAIN, Marcelo (2004). “Nuevas Amenazas” Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

----- Latin America: Objective and Subjective Control Revisited. In: Civil-Military Relations in Latin America, New Analytical Perspectives. The University of North Carolina Press.

----- (2000). Os militares sob o poder civil. In: Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MASÓN, Ann (2000). La crisis de seguridad en Colombia: Causas y consecuencias internacionales de un estado en vía de Fracaso. Publicado em: Revista Colombia Internacional UNIANDES. No 49-50. [http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+49+--+50]. Disponible em: 05/01/2012.

MEDINA, Medofilo (2000). Las tropas siguen al líder si se compromete con ellas. Publicado em: Revista Análisis Político n. 39. [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2039.pdf]. Disponible em: 05/01/2012.

MORA, Jorge (2008). El Plan Patriota, base del Plan de Consolidación. In: Revista de las Fuerzas Armadas. Publicado em:

[[http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm\\_files/Media/File/pdf/Revista\\_FFMM\\_205.pdf](http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm_files/Media/File/pdf/Revista_FFMM_205.pdf)].  
Disponível em: 05/01/2012.

NADELMANN, Ethan (2006). La reducción de los daños en la prohibición de las drogas en las Américas. In: Narcotráfico Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: UNIANDES.

NIETO, Paulo (2004). ¿Subordinación o autonomía?. El Ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la Violencia, 1953-1990. Publicado em: [<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/nieto.pdf>]. Disponível em: 05/01/2012.

OLMEDA, José (2005). Un esbozo institucional histórico sobre las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano. In: Democracias Frágiles las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano. Valencia: Tirant lo Blanch.

ORTIZ, Román (2005). Las relaciones civiles-militares en Colombia: control democrático de las fuerzas armadas en el contexto de un conflicto interno. In: Democracias Frágiles las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano. Valencia: Tirant lo Blanch.

PATIÑO, Carlos (2010). Guerra y construcción del Estado en Colombia (1810-2010). Bogotá: Debate.

PALACIOS, Marco (2012). Violencia pública en Colombia, 1958-2010. Bogotá: FCE.

----- (2002) La Clase más ruidosa. Bogotá: Editorial Norma.

PATAQUIVA, German (2007). ¿Pretendieron las FARC construir un estado en la zona del Caguán? Bogotá: Universidad Pontificia Bolivariana.

PION, David (2008). Militares y democracia en el nuevo siglo, cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. Publicado em: Revista Nueva Sociedad n. 213. [[http://www.nuso.org/upload/articulos/3493\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3493_1.pdf)]. Disponível em: 05/01/2012.

----- (2006) The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau, publicado en: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 20 n. 1 [[http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=527](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=527)]. Disponível em: 05/01/2012.

PIZARRO, Eduardo (2011). Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra. Bogotá: Editorial Norma.

PORCH, Douglas (2008). Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Dew Democracies. In: Global Politics of Defense Reform. Palgrave Macmillan.

----- (2006). Uribe's Second Mandate, the War, and the Implications for Civil-Military Relations in Colombia. In: Strategic Insights, Volume V, Issue 2 .

----- (2001). "Introduction", en id. (ed.), In: Civil-Military Relations in Latin America, New Analytical Perspectives. The University of North Carolina Press.

RANGEL, Alfredo; MEDELLIN, Pedro (2010). Política de Seguridad Democrática. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

RIAL, Juan (2009). Los congresos en los países andinos y su papel en las políticas de defensa nacional. In: Parlamento y defensa en América Latina, el papel de las comisiones: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Buenos Aires: RESDAL, NED, publicado en: [http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-parlam-def-vargas parte1.pdf]. Disponible: 05/01/2012.

ROJAS, Diana (2012). Les transformations de l'intervention à l'ère de la mondialisation : Le cas des États-Unis en Colombie (1961-2010). Paris: l'Université de Paris Est/Marne-La-Vallée.

----- (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? In: Revista Colombia Internacional n. 65. Publicado em: [http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/90/index.php?id=90]. Disponible em: 05/01/2012.

ROMERO, Mauricio (2004). Democratización política y contra reforma paramilitar en Colombia. In: Violencias y estrategias colectivas en la región andina. Bogotá: Editorial Norma.

ROUQUIÉ, Alain (1984). O Estado militar na América Latina. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

RUIZ, Jesús (2010). Del "salto estratégico" a la "prosperidad democrática". In: Atlas comparativo de la defensa en América Latina. Publicado em: [http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-10-espanol.html]. Disponible: 05/01/2012.

PERTIERRA, Gustavo (2007). Prologo. In: Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Editorial Altamira.

SPENCER, David (2011). Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010. Washington: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa NDU.

SOTOMAYOR, Arturo (2006). Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil, publicado en: Revista Mexicana de Política exterior, n.83 [http://portal.sre.gob.mx/imr/pdf/Sotomayor.pdf]. Disponible em :05/01/2012.

STEPAN, Alfred (1986). Os militares: da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

----- (1971). Brasil: Los militares y la política. Buenos Aires: Amorrortu editores.

TICKNER, Arlene (2014). Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy. In: WOLA. Publicado em: [http://www.wola.org/publications/colombia\_the\_united\_states\_and\_security\_cooperation\_by\_proxy]. Disponible em: 02/07/2014.

----- (2007). Intervención por Invitación Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. In: Revista Colombia Internacional n. 65.

Publicado em: [<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/index.php?id=93>].  
Disponível em: 05/01/2012.

TIRADO, Álvaro (2001). Estado y política en Colombia en el siglo XIX. Bogotá: El Ancora Editores.

TOKATLIAN, Juan (2010). El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. In: Revista Política Exterior, n. 134.

TORRIJOS, Vicente (2008). Parámetros colombianos de seguridad y defensa. In: Seguridades en Construcción en América Latina, dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia. Editorial Universidad del Rosario.

TOVAR, Yaneth; RIVEROS, Héctor; SOTO, Andrés (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. In: Revista de la CEPAL, n.69.[<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/gihaesp.pdf>].  
Disponível em: 05/01/2012.

VARGAS, Alejo (2010). Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas. Medellín: La Carreta Editores E.U.

----- (2008). Una convivencia inesperada, fuerzas armadas y gobiernos de izquierda en América Latina. In: Revista Nueva Sociedad n. 213. Publicado em: [[http://www.nuso.org/upload/articulos/3495\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3495_1.pdf)]. Disponível em: 05/01/2012.

----- (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana (1985-2006). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

VELASQUEZ, Carlos (2011). La Esquiva terminación del Conflicto Armado en Colombia. Medellín: La Carreta Editores.

WATSON, Cynthia (2000). Civil-military relations in Colombia: a workable relationship or a case for fundamental reform? In: Third World Quarterly, Vol 21, n. 3

ZAVERUCHA, Jorge (2005). FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999>2002. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record.

----- (2000). Frágil Democracia, Collor, Itamar, EHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

----- (1994). Rumor de Sabres, tutela militar ou controle civil? São Paulo: Editora Ática S.A.

## Fontes Eletrônicas

<http://www.arcoiris.com.co/2012/05/arcanos-17/>

<http://www.atlas.com.co/sia/public/index.php>

<http://www.avancejuridico.com/>

<http://datos.bancomundial.org/>

<http://www.bbc.co.uk/mundo/>

<http://www.cgfm.mil.co/>

<http://www.cotecmar.com>

<http://www.defense.gov/>

<https://www.dnp.gov.co/>

<http://www.dinero.com/>

<http://www.ecopetrol.com.co/>

<http://www.ejercito.mil.co/>

<http://www.elcolombiano.com/portada.asp?NM=inicio>

<http://www.elespectador.com/noticias>

<http://www.elnuevoherald.com/>

<http://www.eltiempo.com/>

<https://www.fac.mil.co/>

<http://www.folkebernadotteacademy.se/>

<http://www.ideaspaz.org/>

<http://www.monde-diplomatique.es/>

<http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>

<http://www.oas.org/en/default.asp>

<http://www.razonpublica.com/>

<http://www.resdal.org/>

<http://www.securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/latin-america-and-caribbean>

<http://www.semana.com/Home>

<http://www.cinep.org.co/>

<http://www.vanguardia.com/>

<http://www.washingtonpost.com/>

<http://www.webinfomil.com/>